

FLAMM BENEDEK LÁSZLÓ

RÉGIÓK, REGIONÁLIS POLITIKÁK ÉSZAK- EURÓPÁBAN

Fogalom-meghatározás, mérési módszertan, összehasonlító vizsgálatok az
északi országokban

VILÁGGAZDASÁGI TANSZÉK

Témavezető : Dr. Kiss J. László,
Egyetemi tanár, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék

© FLAMM BENEDEK LÁSZLÓ, BUDAPESTI CORVINUS EGYETEM

A disszertáció csak a szerző, illetve az Egyetem írásbeli engedélyével másolható, publikálható elektronikus, vagy hagyományos formában. A benne szereplő információk, adatok felhasználásához is szükség van a szerző, illetve az Egyetem jóváhagyására.

Kézirat lezárva: 2004. november 12.

Budapesti CORVINUS Egyetem

Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Iskola

Régiók, regionális politikák Észak- Európában

Fogalom-meghatározás, mérési módszertan,
összehasonlító vizsgálatok az északi országokban

Ph.D. értekezés

Budapest

2004

Tartalomjegyzék

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Táblázatok, ábrák, illusztrációk jegyzéke | 3 |
| Mottó | 6 |
| Bevezetés | 7 |
| | |
| I. A régió, szubrégió, a skandináv modell és az északi együttműködés közötti összefüggések | 12 |
| | |
| I. 1. A régió fogalmának értelmezése Észak-Európában | 12 |
| I. 2. A régió, szubrégió és az északi együttműködés összefüggései a skandináv történeti irodalom és az integrációelméletek rendszerében | 15 |
| I. 3. Partnerség és az északi együttműködés | 20 |
| I. 4. A skandináv vagy északi modell vonatkozásairól | 21 |
| I. 5. Az északi régió, szubrégió és az északi együttműködés a hazai szakirodalomban | 24 |
| | |
| II. Regionális politika, regionális politikák Észak-Európában | 30 |
| | |
| II. 1. A regionális politika értelmezése az északi országokban | 30 |
| II. 1. 1. Nemzeti regionális politikák az északi országokban | 31 |
| II. 1. 2. Az északi országok EU regionális politikáinak összehasonlító elemzése | 41 |
| II. 2. A regionális politika külső szempontjai – az északi együttműködés | 47 |
| | |
| III. A regionális politika mérése és összehasonlító elemzése Észak-Európában | 50 |
| | |
| III. 1. A mérés módszertana | 50 |
| III. 2. Az egyenlőségi mutatók katalógusa | 51 |
| III. 2. 1. Regionális egyenlőségi mutatók | 51 |
| III. 2. 2. A jövedelmi különbségek indikátorai | 56 |
| III. 2. 3. Kombinált mutatók az északi közösségi szintű kutatási módszertanban | 62 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| III. 2. 4. A hozzáférési indikátorok katalógusa | 69 |
| III. 2. 5. Az Európai Bizottság által ajánlott mutatók | 75 |
| IV. Az új regionalizmus – A régiók nemzetközivé válása Észak-Európában | 87 |
| IV. 1. Az új regionalizmus értelmezése | 87 |
| IV. 2. Az új regionalizmus és a régiók nemzetközivé válása Észak-Európában | 89 |
| IV. 2. 1. Az északi régiók nemzetköziesedésének mérése | 91 |
| V. Az észak-európai országok gyakorlata, tapasztalatai Magyarország számára | 96 |
| V. 1. Hazai kutatási eredmények | 97 |
| V. 2. Az északi gyakorlat átvételével kapcsolatos új stratégiaalkotás | 105 |
| V. 3. Az új stratégiaalkotás pénzügyi támogatási szempontjai | 110 |
| V. 4. Partnerség, szubszidiaritás Észak-Európában | 114 |
| V. 5. Intézményesítés és intézményfejlesztés | 116 |
| Összefoglalás | 125 |
| Függelék | 132 |
| Hivatkozások jegyzéke | 137 |

Táblázatok, ábrák, illusztrációk jegyzéke

Táblázatok

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. táblázat. Régiótípusok Európában. | 13 |
| 2. táblázat. Az 1994 és 1999 közötti időszak 6 regionális politikai célkitűzése. | 45 |
| 3. táblázat. Az 1994 és 1999 közötti célkitűzésekben támogatott programok megoszlása Dánia, Finnország és Svédország esetében. | 46 |
| 4. táblázat. A 2000-2006 közötti programozási időszak regionális politikai célkitűzései | 46 |
| 5. táblázat. A regionális egyenlőtlenségi mutatók típusai. | 52 |
| 6. táblázat. Fizikai egyenlőtlenségi mutatók. | 52 |
| 7. táblázat. Gazdasági egyenlőtlenségi mutatók. | 53 |
| 8. táblázat. Társadalmi egyenlőtlenségi indikátorok. | 54 |
| 9. táblázat. Országcsoportok a GDP százalékban mért értékei alapján történő besorolás alapján. | 59 |
| 10. táblázat. Jövedelmi mutatók számítási módjai. | 59 |
| 11. táblázat. Súlyozott relatív szóráson alapuló regionális különbségek Dánia, Finnország és Svédország esetében. | 60 |
| 12. táblázat. A 25 leggazdagabb és a legszegényebb régiók GDP-jének hányadosa Észak-Európában. (százalékban mérve) | 61 |
| 13. táblázat. Régiók, regionális GDP-k területi megoszlása az öt északi országban. | 62 |
| 14. táblázat. A Strukturális Alapok támogatásaira jogosult területek számszerűsíthető mutatói Svédországban az egyenlőtlenségi indikátorok alapján. | 63 |
| 15. táblázat. Gazdasági mutatók adatai az egyes északi országok régióiban. | 66 |
| 16. táblázat: Generikus hozzáférési indikátorok típusai és funkciói. | 71 |
| 17. táblázat. Az Európai Bizottság által | |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| meghatározott programindikátorok. | 76 |
| 18. táblázat. Egy INTERREG III B típusú projekt mutatóinak meghatározása. | 80 |
| 19. táblázat A Strukturális Alapok támogatási rendszere Finnország, Svédország és Magyarország esetében | 82 |
| 20. táblázat. Egy INTERREG III B típusú projekt horizontális mutatói. | 83 |
| 21. táblázat. Elérendő célok, hatások, tervezett tevékenységekkel összefüggő projekt indikátorok a vízügyi menedzsment területén. | 84 |
| 22. táblázat. A projekt módszertanának bemutatása. | 85 |
| 23. táblázat. Az esélyegyenlőség érvényesítésének bemutatása a projektben. | 86 |
| 24. táblázat. A Sydsam többszintű kormányzási mintája. | 93 |
| 25. táblázat. Az északi régiók nemzetköziesedésének mutatói. | 94 |

Ábrák

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. ábra. Nemzeti és regionális munkanélküliségi ráták az EU-ban (1994) | 55 |
| 2. ábra. A Strukturális Alapok transfereinek nagysága az EU-tagországok GDP-jében (beleértve valamennyi támogatott célkitűzést) 2000-2006 között. | 56 |
| 3. ábra. Európa leggazdagabb és legszegényebb régióinak egy főre jutó GDP-je 1997-ben (EU 15 = 100). | 57 |
| 4. ábra. Periférikus régiók az Európai Unióban. | 70 |
| 5. ábra. Az utazási költségeken alapuló generikus hozzáférési mutatók. | 72 |
| 6. ábra. A napi hozzáférés mutatójának generikus típusai az EU-ban és Észak-Európában | 73 |
| 7. ábra. Az úthálózattal kapcsolatos hozzáférési mutatók. | 74 |
| 8. ábra. Projekt- és programszint kapcsolata a Strukturális Alapok támogatási rendszerében. | 79 |
| 9. ábra. A Strukturális Alapok forrásainak felhasználása folyamatában részt vevő legfőbb NFT irányító szervek. | 119 |
| 10. ábra. Intézményi szereplők az NFT rendszerében. | 122 |

Függelék

Táblázatok

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. táblázat. Az 1. és 2. célkitűzésből támogatott programok Finnországban, Dániában és Svédországban. | 132 |
| 2. táblázat. Dánia, Finnország és Svédország részesedése a Közösségi Kezdeményezések programjaiból 2000-2006 között. | 133 |
| 3. táblázat. Az észak-európai országok regionális politikái mérésével kapcsolatos módszertan I. | 133 |
| 4. táblázat. Az észak-európai országok regionális politikái mérésével kapcsolatos módszertan II. | 134 |
| 5. táblázat. Az észak-európai országok regionális politikái mérésével kapcsolatos módszertan III. | 134 |
| 6. táblázat. Nemzeti regionális politikai támogatásokat felölelő területek számszerűsíthető mutatói az egyenlőségi indikátorok alapján. | 135 |

Ábrák

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. ábra. Az északi régiók mutatói a közlekedési módokkal kapcsolatos hozzáférés alapján. | 136 |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

„A világ csodálattal tekint Skandináviára, ahol országok – anélkül, hogy feláldoznák szuverenitásukat – egyesítve élnek gondolkozásukban, gazdasági gyakorlatukban és az élet•l alkotott egészséges életmódjukban. Ilyen forrásokból fakadó új és ragyogó lehet•ségek az egész emberiség javára válnak.” (Sir Winston Churchill)

Bevezetés

A jelen disszertáció előzményei a Magyar Külügyi Intézetben (jelenleg Teleki László Külpolitikai Tanulmányok Központ) 1998-ban megkezdett és a Budapesti Corvinus Egyetem Európai Tanulmányok Oktatási Központban folytatott, az észak-európai országokat felölelő tudományos tevékenységemhez kötődnek. Az Intézet által kitűzött célok között prioritásként szerepeltek az európai integrációval, ezen belül is a magyar EU-csatlakozással kapcsolatos kutatások. Az 1995-ben történt belépéssel, Svédország és Finnország – a korábbi években Magyarországon megjelent, Észak-Európával foglalkozó, publikációk számához viszonyítva – érezhetően nagyobb hangsúlyt kapott a hazai akadémiai és külpolitikai kutatásokban, amit meggyőzően alátámasztottak az 1995 és 2000 között napvilágot látott tanulmányok. Ebben az időszakban, nagymértékben a két északi állam felvételi tárgyalásokon képviselt tárgyalási stratégiái, illetve a tagság első éveiben szerzett tapasztalataira fókuszáltak a különböző tanulmányok, elemzések. A skandináv témájú hazai kutatásokban 1997-től minőségi fordulat következett be, ami a magyar csatlakozási tárgyalásokon támasztott, illetve az Európai Bizottság által kiadott ország-jelentésekbe foglalt jogharmonizációs követelmények felgyorsításával kapcsolatos elvárásoknak történő megfelelésnek tulajdonítható. Az értekezés központi elemét alkotó regionális politika vonatkozásában egyre több tudományos munkát adtak közre, melyek érintették a három skandináv EU-tagország gyakorlatát olyan területeken (pl. a Strukturális Alapok felhasználásával kapcsolatos felkészülés terén intézkedések (közigazgatási reform és decentralizáció, partnerség, programozás, intézmények kialakítása), melyek részletesebb vizsgálata a magyar integrációs stratégia számára is hasznosak bizonyulhattak volna.

Mint ismeretes, a 2002-ben megalkotott Nemzeti Fejlesztési Terv létrehozta azt az átfogó stratégiát, amely kijelölte a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alapból társfinanszírozott programok intézményi és szervezeti alapját, illetve az erre épülő támogatási és pályáztatási rendszert. A csatlakozásunk óta eltelt több mint fél év azt mutatta, hogy a közösségi kritériumok gyakorlati alkalmazása komoly szerkezeti és szervezeti nehézségekkel szembesítette a magyar regionális politika valamennyi szereplőjét, ide sorolva többek között a központi kormányzati intézményeket, a NUTS 2 szintjén kialakított régiókat, a kis- és közepes méretű vállalkozásokat, civil

szervezeteket. A disszertáció elkészítését megelőző kutatási terv kialakításakor figyelembe vettem a szereplők által támasztott igényeket is abból a megfontolásból, hogy az elméleti megközelítés mellett praktikus szempontokat jeleníthessen meg az értekezés.

Hasonlóan Svédország és Finnország uniós tagságát követő évekhez, Magyarország regionális politikájának a szereplői is egy tanulási folyamat részesei. Miként a skandináv kutatók megállapították, a régiókat érintő verseny nem csupán egy hatékony felkészülési stratégia megalkotását, hanem hosszú távú, fenntartható megoldások kiválasztását is megköveteli. A releváns északi gyakorlathoz, valamint a közösségi követelményekhez társított lehetséges opciók bemutatása meghatározó mértékben befolyásolta a dolgozatot alkotó fejezetek beazonosítását motiváló szempontokat.

Az értékezés az alábbi célok megvalósítására törekedett:

§ olyan alapvető fontosságú fogalmak tisztázása, mint a régió, regionalizmus, regionális politika, területfejlesztési politika, illetve a felsoroltak között fennálló összefüggések. A fogalmak téves interpretálása alapján kérdőjelezzik meg az alkalmazott kutatásokat. Észak-Európa vonatkozásában azonban nem csupán egy adott szakpolitika, ti. regionális politika és az ehhez kapcsolódó egyéb szakkifejezések bemutatásáról van szó, hanem egy olyan országcsoportról is, amelyre többféle megjelölést is használnak. A dolgozatban ezért ismertettem és választottam el egymástól olyan megjelöléseket, mint „Skandinávia”, „Észak” vagy „Norden”, melyek pontos használata indokolt abban az esetben, amikor különböző területi, földrajzi, statisztikai, „szubnacionális”, „szubregionális” egységek, régiók, nemzetállamok vagy éppen országok csoportjai képezik a kutatás tárgyát. Ilyen megfontolásokról vezérelve, a disszertációban legtöbbször az „Észak-Európa” megjelölést használtam, amely a nemzetközi és a hazai szakirodalom alapján az öt északi országot és három, autonóm státusszal rendelkező területet (Grönland, Faerőer-szigetek, • land-szigetek) öleli fel.

§ a vizsgálatok elvégzéséhez megkövetelt, alkalmazott módszertan bemutatása; a kiválasztott módszertani eszközök operacionalizálása a dolgozatban meghatározott területeken.

- § olyan innovatív megközelítés alkalmazása és hozzáadott érték megalkotása, amely új megvilágításba helyezi Észak-Európát a regionális és integrációs folyamatokra irányuló hazai akadémiai kutatásokban. (projekt és program szint• megközelítés, kombinált indikátorok alkalmazása a disszertációban)
- § az el•z• céllal összhangban, egy új stratégiai kutatási téma kijelölése, amely hozzájárul ahhoz, hogy Magyarország hosszú távon kezelni tudja az EU-támogatások hatékony felhasználását, prioritásként kezel•, nemzeti fejlesztési stratégiáját, ér• kihívásokat.

A dolgozatban szerepl• alkalmazott módszerek alapvet•en a multidiszciplináris és többszint• megközelítésre, statisztikai összehasonlításra, az európai közösségi szakpolitikára irányuló mérésre, valamint az EU, az északi együttm•ködés és az egyes északi országokban kialakított módszerek egyfajta integrálására épülnek.

A dolgozat a mérést és a statisztikai összehasonlítást szolgáló módszertanra összpontosított. A III. fejezetben ezért hangsúlyoztam, hogy az alkalmazott módszerek beazonosításához megfelel• kiindulási alapot nyújtnak konkrétan behatárolható közösségi és nemzeti szakpolitikák. A regionális politika esetében ezért meghatároztam annak – a méréssel kapcsolatos – összefüggéseit. (pl. a területi egyenl•tlenségek vizsgálata) A mérés elvégzéséhez kapcsolódó területek módszertani elemei azonban igen széles skálát ölelnek fel, ami az európai integráció folyamatában vizsgált egyenl•tlenségek elemzése esetében az alkalmazott módszertan komplexitására enged következtetni.

Az összehasonlító vizsgálatok szempontjából lényeges olyan szempontoknak a figyelembe vétele, melyek a Strukturális Alapok felhasználását szabályozó el•írásokban lefektetett tervezési, programozási, végrehajtási, értékelési és monitoring mechanizmusok, intézkedések, valamint eszközök adaptálását ölelik fel. Ez a kapcsolódás vezet ahhoz a konvergenciához, amely az északi országok nemzeti fejlesztési struktúráiban kialakított regionális politika, valamint az európai közösségi szinten meghatározott regionális politika között valósult meg az 1990-es években.

A dolgozatban alkalmazott összehasonlító vizsgálatok és statisztikai elemzések egyik legfontosabb közös eleme az ún. indikátorok (mutatók), melyeket az Európai Bizottság emelt be a Strukturális Alapok forrásainak hatékony és jogszerű felhasználását szolgáló monitoring tevékenység érdekében. A mutatók használatát éppen a mérés által lefedett területek sokrétűsége, ti. területi és térbeli vonatkozások indokolják. A nemzetközi és a hazai szakirodalom a területi és térbeli relációkban vizsgálandó egyenlőtlenségek mérése tekintetében nagy hangsúlyt fektet a Strukturális Alapok pénzügyi támogatásai által kifejtett hatásokra, az ezekkel kapcsolatos makroökonomiai elemzésekre, modellszámításokra. Az uniós tag skandináv államok esetében azonban a Strukturális Alapok – a nemzeti GDP értékéhez történő – hozzájárulása viszonylag kicsi, ami más módszertani megközelítést igényelt. A mérés módszertanára jellemző komplexitás, illetve kifejezetten az északi országok régiói – a mérést segítők – adottságainak bemutatására, kiválóan alkalmasak az integrált kutatási vagy interdiszciplináris és többszintű megközelítést tartalmazó különböző egyenlőtlenségi mutatók és ezek katalógusai.

Az északi országok régióinak vonatkozásában speciális módszertant kellett alkalmazni, amiben nagy segítséget nyújtottak az északi együttműködés egyik kutatóintézeteként működő NORDREGIO által, az északi nemzeti statisztikák és az EU mérési módszereit integráló, számításai. A számítások egyik lényeges jellemzője, hogy részletesebben vizsgálja az északi országok régióit; a regionális jövedelmi különbségek összehasonlító elemzéseket mind az 5 északi ország és az autonóm területek régióira kiterjesztette. A nem EU-tag északi államok esetében, eltérően az Eurostat által kialakított gazdasági indikátorok – a nemzetgazdasági szinten történő – alkalmazásától, a nemzeti fejlesztési politikák keretében működő támogatási gyakorlat alapján határozta meg az EU- és a központi kormányzati források igénybe vételére jogosult régiókat, célterületeket.¹

A mutatókkal összefüggésben alkalmaztam a program és projekt szintű megközelítést. Az indikátorok programszintű alkalmazása logikusan adódik a Strukturális Alapok felhasználására épülő támogatási rendszerből; az északi országok esetében ezért olyan programokat vizsgáltam, melyeket a Strukturális Alapokból finanszíroznak.

¹ Az említett jellemzők alapján a NORDREGIO által alkalmazott módszertan észak közösségi szintű kutatási módszertanként jelöltem. Lásd pl. III. fejezet 2.3. alpontja.

A projekt alkalmas eszköz arra, hogy mérhessük az elérni kívánt hatásokat, kitűzött célokat és eredményeket. Fontos szempont, hogy uniós és EU-tagsággal nem rendelkező északi államokban esetében is alkalmazhatók a projekt szinten meghatározott – a Strukturális Alapok, illetve a Közösségi Kezdeményezések programjaiból finanszírozott projektek hatásai elemzésével kapcsolatos – módszertani eszközök; Svédország, Finnország és Dánia esetében a megkövetelt fejlesztési dokumentumok, Norvégia vonatkozásában az INTERREG-programokban történő részvételhez fűződő követelmények jelentik az alkalmazás logikájának az alapját. A beazonosított területek sokrétűségének részletes bemutatását területi korlátok akadályozták meg. Ezen oknál fogva nem állt módomban részletesen elemezni az új regionalizmus fogalmához kapcsolt nemzetköziesedés folyamatát. A feladatot oly módon kíséreltem megoldani, hogy a vizsgálatok középpontjába a régiókat állítottam.

Több olyan témakör azonban nem került be a disszertációba, melyek szervesen összefüggnek az északi országok nemzeti fejlesztési stratégiai, valamint az európai közösségi szinten értelmezett regionális politikával és más irányú folyamatokkal. A fenntartható regionális fejlődés vagy az Északi Dimenzió elnevezésű, 1997-ben indított finn stratégiai kezdeményezés, számos ponton kapcsolódnak a régió és a regionális politika fogalmához, újfajta, minőségi változásokat idézve az említett megjelöléseket felölelő fejlődési folyamatokban. A fenntartható regionális fejlődés és az Északi Dimenzió egyértelműen a stratégiai és globális megközelítésen keresztül járulhat hozzá az értekezésben alkalmazott módszertan továbbfejlesztéséhez, új kutatási szempontokkal történő kibővítéséhez. A dolgozat nem tudott helyet biztosítani a regionális identitások témakörének sem, amely egy adott régió, nem kizárólag szakpolitikai értelemben vett, stratégia- és programalkotásának fontos elemét alkotja. A jelen disszertációból kimaradt, illetve a területi korlátok miatt nem részletezett témakörökkel kapcsolatban rendelkezésre állnak az elkészült tanulmányok.

Hasonlóan az elmondottakhoz, számos olyan megállapítást tettem az értekezésben, melyek részletesen bemutattak egy-egy témakört, ám azok részletes kifejtésére, a dolgozatra vonatkozó területi korlátozások miatt, nem került sor. Mindezt a választott téma rendkívül sokrétű tulajdonságainak tulajdonítom. Ezért folytatni kívánom a munkát a fő célként megjelölt akadémiai kutatások és stratégiaalkotás irányába.

I. A RÉGIÓ, SZUBRÉGIÓ, A SKANDINÁV MODELL ÉS AZ ÉSZAKI EGYÜTTMŰ KÖDÉS KÖZÖTTI ÖSSZEFÜGGÉSEK

„Nincsen olyan régió Európában és kevés olyan létezik a világon, ahol a kultúra, a hagyomány, nyelv, etnikai eredet, politikai rendszer és vallás minden 'háttér' és önigazoló elem – annyira hasonló, mint az északi régióban.” (Neumann, [1992] 12. o.)

I. 1. A RÉGIÓ FOGALMÁNAK ÉRTELMEZÉSE ÉSZAK-EURÓPÁBAN

Mi indokolja az Észak-Európára alkalmazott régió fogalmának ismertetését? Miként *Etzioni* is rámutatott a fent idézett megállapításban, az északi régió, közös kulturális, nyelvi, politikai, vallási jellemzői folytán – különleges helyet foglal el Európában. Ahhoz, hogy az „északi régió”² rendkívül szerteágazó értelmezését közelebbi meghatározhassuk, tanácsos első lépésként annak földrajzi fogalmát bemutatni

Østergård szerint az „Észak” (Norden, North) megjelölés Észak-Európa valamennyi országára alkalmazható, mivel a térség egy nyelvi és kulturális határokat, meghaladó értékközösséget alkotott meg. *Østergård* ugyanakkor azon a véleményen van, hogy az „Észak” és Skandinávia megjelölések nem azonosak egymással: „Skandinávia, a három legkorábban kialakult államot, a mai Svédország, Norvégia és Dánia által felölelt területeket foglalja magába, míg az északi jelző kiterjed Finnországra, Izlandra, a Færö-i-szigetekre, Grönlandra, valamint az észak-norvégiai területeken felemelkedő lapp nemzetet. (...) Ha Skandinávia jelentését földrajzilag értelmezzük, akkor a Skandináv-félszigethez csak Norvégia és Svédország tartozik, Dánia pedig az Északnemet-alföldhöz. Történeti és politikai tényezők folytán azonban Dánia is Skandináviához sorolandó.” (*Østergård* [1998] 14. o.)

Wendt is osztja az „Észak” és Skandinávia jelentések közötti különbségtételt; kitér egyúttal Finnország – Észak-Európában elfoglalt – speciális helyzetére: „A finnek szerves részei voltak az északi kultúrának; filozófiájuk, vallásuk, törvényeik,

² Az elnevezés lefedi a nemzetközi szakirodalomban használatos „Nordic region” megjelölést, ám nem azonos az „Észak”(Norden, North) fogalmával, melyet számos esetben használok ezzel az elnevezéssel a disszertációmban. Erről bővebben lásd *Østergård* [1996] 13-14.o., *Urkuti György*: [1998] 201.o.

hagyományaik, politikai és társadalmi nézeteik és valóbban, egész civilizációjuk északi volt és az is. Saját nyelvük, amely annyira különbözik az északi nyelvektől, ugyanazokat a gondolatokat és felfogást fejezi ki mint a skandináv térség más népei. A finnek saját maguk mélyen tudatában vannak annak a ténynek, hogy •k az északi civilizáció legkeletibb el••rse.” (Wendt [1959.] 10-11. o.) *Neumann* meglátása szerint, az északi régió (sic!), mint kultúrközösség egy – Dánia, Norvégia és Svédország által kialakított – sz•kebb magból, valamint az azt övez• területekből (Finnország, Izland, Faer•i-szigetek, Grönland) áll. (Neumann [1992] 13. o.) *Gustafsson* az Északot alkotó országok közötti gazdasági, kulturális és társadalmi fejlettségi különbségeket emeli ki; egyúttal a régió vizsgálatával kapcsolatos módszertan szempontjából értékes megállapítást tett arra vonatkozóan, hogy az északi térség kiváló területként szolgál az összehasonlító elemzések alkalmazása számára: „Észak ugyanakkor egy alkalmas terület az összehasonlítás számára. Az országok és az azokon belül található régiók elegendő mértékben hasonlatosak ahhoz, hogy az elemzések ne legyenek lehetetlenek és er•ltettek.” (Gustavsson [1997] 15. o.)

A fentiekkel kapcsolatban Gustavsson az ún. regionális perspektíváról szóló álláspontját képviseli: „Olyan régiókról van szó, melyek egy adott ország területét alkotják, ugyanakkor olyanokról is beszélhetünk, melyek áttekintenek az akkori és a mostani államhatárokon.” (Gustavsson [1997] 14. o.) A régió fogalmának szélesebb kör• értelmezését adja *Törnquist*, melyet az alábbi táblázat foglal áttekinthet• rendszerbe:

1. táblázat. Régiótípusok Európában

| Típus | Lehatárolás | Példák |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Természeti | Szállítási lehet•ségek | Sziget, félsziget, síkság, völgy |
| Kulturális | Nyelvi, etnikai, kulturális hasonlóság, közös történelem és vallás | Baszkföld, Katalónia, Skócia |
| Funkcionális | Tényleges áruszállítás, személyszállítás | Városok, központi fekvés• helyek vonzáskörzettel |
| Igazgatási | Döntések, jogszabályok végrehajtása területi alapon történ• végrehajtása | Francia megyék, svájci kantonok, olasz régiók, németországi tartományok |

Forrás: Törnquist [1998] 60. o.

Törnquist a természeti régiótípusok kapcsán kiemeli az észak-svédországi folyóvölgyeket, a norvég fjordokban húzódó völgyeket és a Dánia területét alkotó szigeteket. A kulturális régió tipikus példája a dél-svédországi Skåne, amely több évszázados nyelvi és történelmi hagyományokkal kötődik Dániához. A funkcionális régiók modern formáinak esetében aláhúzandó a városi régió, mint pl. Koppenhága Fővárosi Régió.

Az északi régió jelentéstartamának fragmentált tulajdonságait erősíti Eliassen, Mikkelsen és Paulsen 2001-ben megjelent, közösen szerkesztett, munkájában is. Ebben a szerzők az északi országok történelmi fejlődésével vezetik azt az észak-déli irányú megosztottságot, amely a ritkán lakott, kevésbé városiasodott és iparosodott Izland, Faerőer-szigetek, a délkeleti országrészt leszámítva, egész Norvégia, keleti, közép- és észak-finnországi országrészek, Észak-Svédország, valamint a sokrétűen lakott és városiasodott Dánia, Dél-Svédország, Norvégia délkeleti és Finnország délnyugati országrészei között áll fenn. (Eliassen – Mikkelsen – Bjørn Paulsen [2001] 7. o.)

A felsorolt területeket a történelmi régiókhoz sorolták, ami hasonlóságot a Törnquist által leírt kulturális régió meghatározásához. (Dél-Svédország – Skåne) Az említett munkában szerepel továbbá az ún. belső régió megjelölés, ami, hasonlóan Gustavsson nézetéhez, az egyes északi országokon belüli területeket jelenti. Svédország esetében gazdaságtörténeti alapokon történő besorolást alkalmaztak, megkülönböztetve pl. a textilipar által dominált délnyugat-svédországi régiót és számos, földrajzi és területi értelemben vett, kisebb régiót. A gazdasági fejlődés lényeges állomásának tekintették az ipari társadalom által létrehozott régiókat is. (Eliassen – Mikkelsen – Paulsen [2001] 20-24. o.) Norvégia tekintetében Harald Winge említette meg az ún. multi-etnikai régiókat, mint pl. a kulturális sokszínűséggel jellemezhető, tíz a norvégok, lappok és a finnek által lakott észak-norvégiai területeket vagy a szintén Winge által megjelölt, a nemzeti határon átnyúló szubnacionális régiókat (Barents-tengeri régió). (Eliassen – Mikkelsen – Paulsen [2001] 44-48. o.)

Dánia vonatkozásában Paulsen, a középkori hajózási hagyományokra visszavezethető három régiót azonosította be (Észak-Jütland, Nyugat-Schleswig, dél-dániai szigetek). ((Eliassen – Mikkelsen – Paulsen [2001] 59-61.o.) A régió fogalmának további értelmezése szempontjából lényeges Baldersheim, Sandberg, Ståhlberg és Øgård

közösen írt, 2001. évi tanulmányában leírt formák, mint pl. a történelmi gyökerekkel rendelkező, ún. identitásrégiók, a gazdasági és technikai körülmények által életre hívott adminisztratív régiók, a vállalkozással és növekedéssel, valamint a helyi, regionális és a magán szektor részvételével kialakított partnerséggel jellemezhető fejlesztési régiók. (Ståhlberg [2001] 75-76. o.)

A skandináv szakirodalomban szereplő, a különböző régiótípusokkal kapcsolatos értelmezések abból a szempontból jelentősek, mert e minták az európai közösségi szinten meghatározott regionális politika mérésével foglalkozó észak-európai kutatási módszertan³ szerves alkotóelemeihez, illetve a későbbiekben bemutatásra kerülő „északi regionalizmus” (Ståhlberg [2001] 75. o.) statisztikai és területi besorolás alapján meghatározott szereplők közé sorolandók. Ezt a megállapítást támasztja alá a Térségfejlesztés Északi Központja (NORDREGIO) által készített 2002. évi jelentés, melyben az EU-tag Dánia, Svédország és Finnországon belüli kialakított, NUTS 2 és 3 alapján besorolt régiót vizsgálja. (Hallgeir [2002] 6-30. o.)

Az elmondottak alapján az egyes északi országon belül kialakult régiók az északi regionalizmus belső aspektusaihoz történő besorolására engednek következtetni. A külső nézőpont egyrészt a tárgyalt régiók – a nemzeti határokon áttérjedő, transznacionális – tulajdonságaival, illetve az északi együttműködéssel hozhatók összefüggésbe.

I. 2. A RÉGIÓ, SZUBRÉGIÓ ÉS AZ ÉSZAKI EGYÜTTMŰKÖDÉS ÖSSZEFÜGGÉSEI A SKANDINÁV TÖRTÉNETI IRODALOMBAN ÉS AZ INTEGRÁCIÓELMÉLETEK RENDSZERÉBEN

A külső nézőpont kapcsán, hasonlóan a régió értelmezéséhez, mindenképpen szükséges az alapvető fogalmak jelentésének, illetve a fogalmak között fennálló viszony tisztázása. Az északi régió és az északi együttműködés közötti történeti összefüggéseket kapcsán fontos az utóbbival kapcsolatos legfőbb jellemzések rövid felsorolása. Az északi együttműködésről szóló szakirodalom bemutatása szétfeszítené a jelen értekezés

³ Értve ezalatt az északi együttműködés egyik tudományos intézetének, a Térségfejlesztés Északi Központja (NORDREGIO) által alkalmazott módszertant

kereteit, azonban a téma szempontjából ki kell emelni a kooperáció által lefedett kormányzati és civil szereplőkkel kapcsolatos alábbi megállapításokat:

- § Az együttműködésben országok, pontosabban egy jól körülírható országcsoport (öt északi szuverén állam, továbbá az autonóm státusszal rendelkező Grönland, a Faerøi szigetek és az Åland szigetek)
- § A kooperációban részt vevő országok közös intézményeket (Északi Tanács, Északi Miniszteri Tanács, Északi Beruházási Bank stb.) hoztak létre
- § Az együttműködés az „alulról építkező” folyamatot, a kooperáció társadalmi beágyazottságát erősítő civil hálózati kapcsolatot (Északi Társulások) foglal magába

Amennyiben figyelembe vesszük az északi együttműködés hivatalos programját, melyben egyértelműen megjelölték, hogy az „Észak” vagy „Norden”, mint régió-megjelölés földrajzilag a fent említett országcsoportot öleli fel, akkor elfogadhatjuk Gustafsson azon megállapítását, mely szerint Északi Tanács tagállamainak jelenlegi területei tartoznak az északi régióhoz. Az elmondottakat támasztja alá *Andersson* is, aki kijelentette, hogy az északi együttműködés egy régió, ti. Észak egyértelműen meghatározott területét öleli fel. (*Andersson* [1994] 19. o.) Egy másik megközelítésben *Neumann* az északi szubrégió jelentését értelmezte, melynek kapcsán kijelentette, hogy a külső vagy a régió belső környezetéből érkező nyomás által teremtett geopolitikai környezet egy olyan regionális dinamizmus kialakulásához vezetett, melynek eredményeként a hidegháború idején Észak, az európai kontinens egyik szubrégiójává alakult át. (*Neumann* [1992] 15-16. 31.o.)

A szubrégióhoz *Neumann* Svédországot, Dániát, Norvégiát, Izlandot és Finnországot sorolta, hangsúlyozva, hogy a nemzeti szuverenitáshoz és biztonságpolitikához fűződő érdekek ellenére (Norvégia és Finnország függetlensége 1905-ben, illetve 1917-ben, NATO-tagság, finnlandizáció, svéd semlegességi politika), az érintett országok egy olyan együttműködést alakítottak ki, amely ellensúlyozta az 1948-ban és 1949-ben érvényre jutott különböző biztonságpolitikai irányvonalakból eredő negatív hatásokat. (*Andrén Nils*: [1991] 291. o.) Az északi államokat érintő biztonságpolitikai vonatkozások kapcsán, az északi régió és az együttműködés összefüggései az integrációelméleti kutatásokban is megjelentek.

A konfliktuselméleti iskola képviselői közül kiemelendő *Deutsch*, az „Északról” alkotott biztonságpolitikai közösségről szóló elmélete. Deutsch aláhúzza, hogy a plurális biztonsági közösség létrejöttét eredményező északi együttműködés, elképzelhetetlenné teszi a – konfliktus megoldásának egyik eszközét jelentő – háborút az északi régióban. (Deutsch [1957] 17-22. o.)

A funkcionalisták közül a skandináv kutatók David *Mitrany* azon megállapítását húzták alá, mely szerint a gazdasági és technológiai fejlődés által támasztott szükségletek mozdítják elő az államok közötti integrációt, mely adott szakterületeken alapozhatja meg a globális megoldások kialakítását. Neumann szerint az északi régió szerves részét képezi a Mitrany elmélete abban a tekintetben, hogy az északi országok szakpolitikák szintjén alakították ki az intézményesített együttműködési területeket (szociálpolitika, munkavállalás, környezetvédelem, közlekedés, oktatás, kultúra stb.). (Neumann [1992] 56. o.)

A föderalista irányzaton belül az institucionalistákhoz tartozó, korábban idézett *Etzioni*, részletesen foglalkozott az északi együttműködéssel az 1965-ben kiadott, az európai politikai egyesítésről szóló, könyvében. Etzioni kiemelte, hogy a skandináv országokban működő társadalmi rendszerek hasonlósága ellenére, kevésbé valószínűsíthető, utalva a nemzetközi tudományos és politikai közösségben kialakult sztereotip képre, hogy az északi országok egy szorosabb politikai egységet szándékoztak volna megvalósítani (amit nem is vontak kétségbe a skandináv kutatók). Összhangban *Andrén*, *Huldt* és *Neumann* felfogásával,⁴ Etzioni is egyetértett abban, hogy az egység és ezzel együtt egy magasabb szintű integráció elérését szolgáló regionális intézményi struktúra kialakítását nehezítették a geopolitikai viszonyok (NATO-tagság, semlegességi politika, finnlandizáció), valamint az állami szuverenitás feladásához fűződő negatív hozzáállás. Etzioni az állami szereplők közötti laza kooperáció kimunkálásában látta a megoldást, amit ékesen bizonyít az Északi Tanács és az Északi Miniszteri Tanács működése. (Etzioni [1965] 184-228. o.)

⁴ lásd *Andrén* és *Huldt* [1991], *Deutsch* [1957] és *Neumann* [1992]

Szintén a föderalistákhoz tartozó *Zorgbibe*, az északi együttműködésről írott munkájában az ún. szociális föderalizmus fogalmát alkalmazta az északi régióra. Zorgbibe szerint a szociális föderalizmus egy olyan dinamikus modellt takar, amely az együttes cselekvést és összetartozást mozdította elő az északi országokat felölelő Északon. A dinamizáló tényezőket Zorgbibe az alábbiakban jelölte meg: (Neumann [1992] 56. o.)

- § „Alulról építkező folyamat” (bottom-up process) létrejötte, amelyben központi szerephez jutottak a társadalmi szervezetek
- § Az északi civil szervezetek közötti széles körű hálózati kapcsolatrendszer megléte
- § Az északi nemzeti parlamentek összehangolt törvényhozási gyakorlata

Zorgbibe elméletét megerősítve, *Lundquist* és *Lundgren* azt a felfogást vallotta, hogy az északi együttműködés mozgóterületei „alulról”, ti. társadalmi kezdeményezésekből indultak ki, ami a kooperáció mély beágyazottságát eredményezte az állampolgárok körében. (Lundquist –Lundgren [1974] 79. o.)

A további fogalmi kapcsolódások feltárása céljából fontos említést tenni az Északi Tanács és az Északi Miniszteri Tanács által egy 1977-ben megalkotott együttműködési megállapodásról, melyben a határokon átvétel, önkormányzatok közötti kooperációk fontosságát emelték ki. A dokumentum több fontos megállapítást tartalmaz a határ menti területek együttműködésével kapcsolatos fejlesztési politika, valamint az északi együttműködés közötti korabeli összefüggések feltárása tekintetében. A dokumentumban többek között kijelentették:

- § A határ menti területeken felmerülő szükségletekből nyerhető előnyök megszerzését az önkormányzatok számára megkönnyíti az, ha képesek alkalmazni működésük során egy másik északi ország önkormányzatával történő együttműködés gyakorlatát.
- § Az északi önkormányzati együttműködések a *regionális politikával* [Kiemelés tőlem –F.L.] kapcsolatos törekvéseik során támogassák a fejlődés szempontjából elmaradt régiókat.

- § Az együttműködés ne csak a települési és városi önkormányzatokra, hanem a tartományi szintű önkormányzatokra is terjedjen ki.
- § A határ menti területeken regionális és helyi szinten érvényesüljön a társadalmi tervezés gyakorlata, melynek során a központi kormányzati és az önkormányzati hatóságoknak figyelembe kell venniük a határ két oldalán elhelyezkedő önkormányzatok együttműködési igényeit. (Nordiska...[1997] 87-88. o.)

Az elmondottak alátámasztják, hogy konkrét kezdeményezéseken, programokon keresztül igazolhatók a megállapodásban szó szerint említett regionális politika, régiók és az északi együttműködés közötti fogalmi összefüggések. E megállapításhoz kapcsolódóan, John a következőket írta a Skandináviáról szóló, 1984-ben megjelent, átfogó munkájában: „A *regionális fejlesztés* [Kiemelés tőlem – F.L.] területén az északi együttműködés egy egységes politika, valamint a tervezési módszerek egységes használatát célozta, különösen olyan területeken, melyekben több állam is érdekelt volt.” John konkrétan három területet emelt ki:

1. A Skandináv-félsziget északi részén fekvő ún. ARKO-régiót, mely régre visszanyúló hagyományokkal rendelkezett a svéd és a norvég regionális fejlesztésben. Ezen kívül helyi szintű együttműködés gyakorlat alakult ki az önkormányzati szociálpolitikai szolgáltatások ellátásának biztosítása, a munkaerőmozgás és az idegenforgalmi, valamint a közlekedéspolitikai fejlesztési tervezés terén.
2. A norvégiai Trøndelag és a svédországi Midjebáltet tartományok közötti kooperációt, ahol önkormányzati szintű tervezésre épülő együttműködés jött létre a közúti közlekedés fejlesztésének esetében. E kooperáció jelentősége többek között abban rejlett, hogy az ipari, közlekedéspolitikai és a fizikai tervezés koordinációjának helyi kezdeményezését a norvég és a svéd kormány pénzügyileg is támogatta.
3. Az Öresund régióban létrejött együttműködést, melyet John a „regionális tervezők paradijsomának” nevezett. Az 1960-as években az Északi Tanács javaslatot tett egy közös dán-svéd tervezési folyamat elindítására a régióban. A Tanács indítványozta továbbá, hogy egy állandó közlekedési kapcsolat

létesüljön Koppenhága és Malmö között, ami magába foglalta egy, a Saltholm szigetén felépülő nemzetközi repülőtér, egy Koppenhága és Helsingborg közötti híd létesítését, valamint egy, az említett városok között húzódó vasúti alagút kiépítését és az autópálya-rendszer kiszélesítését. Az Északi Tanács javasolta végezetül, hogy a dán és a svéd régió között található Ven szigetén egy közös nukleáris erőmű is épüljön fel. (John [1984] 325-326. o.)

A tervezett beruházások azonban az 1970-es években erőssödő recesszió hatására, valamint a dán és a svéd önkormányzatok növekvő ellenállás miatt meghiúsultak. Az Öresund fejlesztési régió programjának újraindítására az 1990-es évek elején került ismét sor és az EU pénzügyi támogatásának köszönhetően 1997 és 2002 között több nagy volumenű infrastrukturális közlekedési, valamint kutatási-fejlesztési projekt is megvalósult.

I. 3. PARTNERSÉG ÉS AZ ÉSZAKI EGYÜTTMŰKÖDÉS

A társadalmi szervezetek és az északi együttműködés közötti összefüggéseket már az „alulról építkező” folyamat bemutatásakor Zorgbibe, Lundquist és Lundgren is tárgyalta. A folyamattal kapcsolatban Zorgbibe 1968-ban azt írta, hogy az integráció „lentről” kezdődik és a következő szinteken halad át: (Neumann [1992] 56. o.)

- Ø 1. társadalmi szervezetek
- Ø 2. társadalmi szervezetek közötti széles körű kapcsolatok
- Ø 3. nemzeti parlamentek törvényhozása

A társadalmi szervezetek vonatkozásában, az Északi Társulások helyi szintű működése és a Társulások, valamint a régiók határ menti együttműködési programjai; a nemzeti parlamentek működése szempontjából pedig az Északi Tanács jogalkotási gyakorlata emelendő ki. A Társulások az északi együttműködés mély társadalmi beágyazottságának a kezdeményezői, megelőzve azoknak a skandináv közösségi szintű jogalkotásból származó vívmányokat (közös munkaerőpiac, társadalom- és betegbiztosítás, Útlevel Unió), melyek az északi együttműködés széles társadalmi elfogadását teremtették meg.

Az északi együttműködés társadalmi dimenziója, valamint a hatékonyan működő civil érdekérvényesítés megalapozása szempontjából kiemelendő Anderssonnak, az Északi Társulásokról szóló, 1994-ben megjelent, értékezésében tett megállapítása: „(...) az Északi Társulások az északi együttműködés azon – a magánszférához sorolt – szereplői, akik egyének, pártok és civil szervezetek. (...) A Társulások az egyedüli olyan szervezetek, amelyek egyetlen célja az északi országok közötti széles körű együttműködés fejlesztése. (...) A Társulások nemzeti alapon működnek a lakosság, a szervezetek, pártok, parlamentek és kormányok között, valamint transznacionálisan a többi északi ország között és részben más, transznacionálisan aktív szervezetek és csoportok között.” (Andersson [1994] 20-21. o.)

Az északi kutatók kiemelték, hogy a Társulások lényeges szerepet játszottak a partnerség és a szubszidiaritás ismérveinek gyakorlati megvalósításában, a helyi és határ menti kooperációkat felölelő fejlesztési politikák kialakításában, továbbá jelentős mértékben hozzájárultak az állampolgárok érdekeit megjelenítő helyi és regionális szintű intézményi döntéshozatali rendszer kialakításához, amely beépült az északi együttműködés struktúrájába. A felsorolt eredményekkel az északi országok a gyakorlatban is valóra váltották az EU terminológiájában fellelhető „polgárok Európája” vagy „polgár-közel Európa” koncepciókat.

I. 4. SKANDINÁV VAGY ÉSZAKI MODELL VONATKOZÁSAIRÓL

A jelen alfejezet arra keres választ, hogy milyen összefüggések állnak fenn a skandináv vagy északi (jóléti) modell, valamint a régió és az európai regionális politika egyik alkotóelemének tekinthető különböző fejlesztési politikák között. A skandináv/északi modell részletes bemutatásának, ismételten terjedelmi korlátok miatt, nem tud eleget tenni a jelen disszertáció. Visszautalva az előbb leírt jelzőkre, feltehetően az északi és a skandináv jelző összekeverése indokolja azt, hogy a nemzetközi szakirodalom párhuzamosan használja az „északi” és a „skandináv” modell megjelöléseket. E modell fogalmi használatához kapcsolódó felfogás közel hetven évre vezethető vissza, amikor is Marquis Childs amerikai újságíró „Svédország: A Középső Út” című munkáját 1936-ban megjelentette. Ebben a szerző azt kívánta bizonyítani, hogy a svéd jóléti rendszer kiépítésén, ezen belül is a teljes foglalkoztatottság elérésén munkálkodó szociáldemokrata kormányzati politika megfelelő alternatívát kínál a hitleri

Németország, valamint a sztálini Szovjetunió által megtestesített – a munkanélküliség csökkentését és az iparfejlesztést célzó – gazdaságpolitikájával szemben.

Svédország példával Chiels, valójában a New Deal által képviselt állami intervencionalizmust szándékozta igazolni abból a szempontból, hogy a gazdasági irányvonal kialakítása nem veszélyezteti az egyén szabadságát. (Østergård [1998] 13. o.) Széles körben elfogadott nézet, hogy az észak-európai szociáldemokrácia és a jóléti állam egymás szinonimái, kiváltképpen Svédország esetében a nemzeti identitás jelképes erővel bíró kifejezése, miként azt *Trägårdh* is megállapította. (Trägårdh [2002] 142-143. o.) A modell fogalmának használatakor szintén az identitást szemléltető összefüggéseket emelte ki *Stråth*, az északi modellt írt tanulmányában. (Stråth [1993] 55. o.) Valóban, az északi szociáldemokrata kormányok által felépített jóléti államok, földrajzi értelemben, Észak térségét fedik le. (Østergård [1998] 13. o.)

A jóléti modell – Észak-Európára történő – idő- és térbeli alkalmazását tekintve jobbára egységes álláspontot képvisel a skandináv szakirodalom. Az előbb említett munkájában Stråth kifejtette, hogy nem indokolt egy, az északi országok egészére alkalmazott modell fogalmáról beszélni, mert az érintett államok között, a történelmi, politikai, társadalmi és gazdasági fejlődés markáns különbségek kialakulásához vezetett. Ezzel összefüggésben Stråth a két világháború közötti Finnország és Norvégia esetében kiemelte a szervezett munkásmozgalom eltérő tulajdonságait, a parasztságnak – a modernizációban betöltött – szerepét, továbbá a politikai kultúra kiépítésében szerzett, a nemzeti szuverenitáshoz fűződő, különböző nemzeti tapasztalatokat (svéd semlegesség, az önálló norvég és finn állam megszületése stb.). (Stråth [1993] 60. o.)

Az elmondottakkal összhangban *Christoffer* és *Hastrup* megjegyezte, hogy az északiak sohasem tekintettek magukra úgy, mint egy konzisztens és megkülönböztető tulajdonsággal bíró társadalmi modell képviselőire. (Christoffersen – Hastrup [1983] 3-23. o.) Stråth és Østergård is kiemelte, hogy a skandináv szakirodalomban és akadémiai értelemező szótárakban az 1960-es éveket megelőzően nem szerepelt utalás az északi vagy skandináv modell fogalmával kapcsolatban. Ezzel szemben megfigyelhető a „svéd modell” megjelölés, melyet először 1967-ben regisztráltak. (Stråth [1993] 56. o.)

A svéd modell fogalmát az oslói egyetemen 1976-ban, olyan összefüggésben határozták meg, mely szerint az 1971-1972 közötti időszakban markánsan négyféle – svéd, kínai, nem-európai és szocialista – fejlődési modell párhuzamos meglétével kell számolni. A svéd modell megjelölést az 1960-as évek végével terjesztették ki a többi északi országra. Stråth mindezt a következőkkel magyarázta: (Stråth [1993] 55. 58. o.)

- § A szociáldemokrata jóléti államról és ezzel együtt egy specifikus északi/skandináv társadalmi rendszerről alkotott kép széles kör elfogadásához hozzájárultak azok a prominens európai politikusok, mint pl. *Brandt*, *Werner* és *Kreisky*, akik közül többen Skandináviában találtak menedéket a második világháború idején.
- § A nemzetközi szakmai közvéleményben és a nemzetközi szervezetek fórumain használt északi/skandináv modell fogalmát összekapcsolták az északi együttműködés intézményesítésével, a kooperáció által megvalósított vívmányokkal.

Az északi/skandináv modell nemzetközi értelmezése vonatkozásában, számos egyéb munka mellett, meg kell említeni egy 1992-ben kiadott finnországi összefoglaló tanulmányt is, melyben a skandináv modellt két, a többi európai országtól megkülönböztető, tulajdonságait emelték ki: 1. gazdasági fejlődés útja. 2. korporativizmus; a liberális, egyeztetésre épülő tárgyalási stratégia. (Frihetens.... [1992] 190. o.)

Az értekezés nagy hangsúlyt fektetett a jóléti modell és a szociáldemokrácia között fennálló, korábban említett, összefüggéseire. A jóléti modell gazdasági és társadalmi pilléreit alkotó aktív munkaerő-piaci politika, kollektív tanácskozás, az állami és a magánszféra közötti együttműködés mintája, a beleszólási jog, a szolgáltatások egyenlő mértékben történő hozzáféréseinek garantálása az állampolgárok számára, az esélyegyenlőség általános érvényesítése, az államilag irányított gazdaságpolitika stb. többek között azokat a területfejlesztéssel kapcsolatos irányvonalat is kijelölte, melyek kapcsolatba hozhatók az Észak-Európára alkalmazott régió, regionalizmus és regionális politika fogalmának jellemzőivel. Baldersheim, Sandberg, Ståhlberg és Øgård korábban hivatkozott, 2001-ben megjelent, közös tanulmányában az északi országok területén elhelyezkedő régiók egyik legfontosabb feladatának a nemzeti törvényhozás

által szabályozott jóléti szolgáltatások (egészségügyi szolgáltatások, középfokú oktatás, közlekedés stb.) biztosítását jelölte meg. (Ståhlberg [2001] 77. o.)

A szerzők ugyanakkor elismerték, hogy a szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos feladatkörök és intézményi struktúrák az északi országokban eltérnek egymástól, ám mind az öt államra alkalmazható az az általános minta, mely szerint a központi kormányzati szinten hozott, a felsorolt területeket érintő, döntéseket – a területfejlesztésben nagy hagyományokkal rendelkező – regionális és helyi szervek hajtják végre. (Ståhlberg [2001] 77. o.)

A jóléti állam által nyújtott szolgáltatások és az európai integráció folyamatában, közösségi szinten értelmezett regionális politika között fennálló viszonyra világít rá a korábban említett NORDREGIO jelentése, melyben a „Nemzeti és EU regionális politika az északi országokban” című fejezetben az északi országok regionális politikáinak egyik alkotóelemeként definiálták a jóléti politikát. A jelentésben aláhúzták, hogy a helyi szinten előállított szolgáltatásokból származó bevétel egy meghatározott részének, ezzel arányosan a jövedelem-újraelosztás transzfere a gazdagabb állampolgároktól a szegényebbek, következésképpen a gazdagabb önkormányzatoktól a szegényebbek irányába történik. (Hallgeir [2002] 35. o.)

A jóléti modell és a regionális politika kapcsolatát illetően, végezetül érdemes kiemelni *Boje* és *Hort* szerkesztésében, 1993-ban megjelent, kiadványt, melynek negyedik fejezetében a skandináv modellnek a térbeliséggel és a regionális politikával fennálló viszonyát elemzi, kiemelve, hogy ez utóbbiak fontos szerepet játszanak az esélyegyenlőség megvalósítását prioritásként kezelő szociáldemokrata kormányzati politikákban. (Boje – Hort [1993] Part IV.)

I. 5. AZ ÉSZAKI RÉGIÓ, SZUBRÉGIÓ ÉS AZ ÉSZAKI EGYÜTTMŰ KÖDÉS A HAZAI SZAKIRODALOMBAN

A magyarországi szakirodalomban számos munka és kutatás tárgyalja az északi vonatkozásokat. A hazai kutatások terén domináns szerepet töltött be a Magyar Külügyi Intézet (MKI) keretében végzett, több mint 20 évet felölelő tudományos tevékenység. Az MKI által 1981-ben publikált kiadványban *Kalanovics János* Észak-Európa földrajzi

értelmezését határozta meg: „Észak-Európa földrajzi értelemben Fennoskandináviát – Finnországot, Norvégiát, Svédországot – és az északi szigeteket foglalja magában, kulturális és gazdaságföldrajzi értelemben azonban a kontinensünk egyik földrajzi ’gyűjtőpontjában’, azaz Észak- és Közép-Európa határán fekvő Dániát is Észak-Európánál, illetve Skandináviánál szokás tárgyalni. Az északi országokhoz tartozik továbbá (...) Izland, (...) Grönland és a Faeröer-szigetek is.” (Kalanovics János [1981] 5.o.) Többek között az északi együttműködés viszonylatában Kalanovics kitért Finnország különleges helyzetére is: „Finnország viszont egészen más kulturális közösséghez tartozó állam; a finnek mind eredetüket, mind nyelvüket tekintve különböznek a skandináv népektől, de a legutóbbi évtizedekben kibontakozott széles körű együttműködés, az északi térség számos közös intézménye, az érdekek gyakori találkozása és számos más ok miatt Finnországról is úgy beszélnek, mint ’skandináv országról’.” (Kalanovics [1981] 5. o.)

Kalanovics kiemelte az északi térség gazdasági, politikai, társadalmi és kulturális összetartó elemének jellemző elemeit is, mint pl. a 19. században kezdődött iparosítást, a szociáldemokrácia kialakulását, a külpolitikai semlegességet, a parlamentáris demokráciák megteremtését, valamint a – finn kivételével – közös eredetű nyelveket és a kulturális hasonlóságot. Az északi együttműködés kapcsán említést tett továbbá a politikai és társadalmi dimenziókról (1397. évi Kalmari Unió, Északi Társulások), a kooperáció által létrehozott integrációs formákról (pl. Északi Vámunió), végezetül az együttműködés szakosított intézményeiről (Északi Tanács, Északi Miniszteri Tanács, Északi Beruházási Bank). (Kalanovics [1981] 5. 12-13.o.) Egy 1995-ben megrendezett nemzetközi konferencia keretében a regionális együttműködés és az európai integráció összefüggésében hasonlították össze a kelet-közép-európai és az együttműködéshez fűződő tapasztalatokat.⁵

Észak-Európa, illetve Skandinávia földrajzi meghatározása kapcsán meg kell említeni *Urkuti György* nevét, aki első sorban Finnországról, az EU-integráció és a globalizmus folyamatában képviselt finn politikáról jelentett meg átfogó tanulmányokat. Urkuti 1998-ban megjelent tanulmányában a globalizáció szempontjából vizsgálta Észak-

⁵ A konferenciáról készült összefoglalót lásd: Regional Cooperation and the European Integration Process: Nordic and Central European experiences, Hungarian Institute of International Affairs Budapest, 1996

Európát. E megjelölés alatt Dániát, Svédországot, Norvégiát és Finnországot értette; Izlandot nem sorolta ide, amit a következőképpen indokolt meg: „ (...) a szigetország (...) éppen a globalizáció szempontjából számos olyan egyéni vonással rendelkezik, gazdasága és társadalma sok téren olyan egyéni úton jár, amelyek – miközben kétségkívül árnyalnák megítélésünket – megnehezítenék a dolgozat értelmezésében Észak-Európának nevezett térség közös vonásainak feltárását.” (Urkuti [1998] 188, 201. o.)

Urkuti pontosította továbbá az Észak-Európa földrajzi értelmezését is: „(...) Észak-Európa ezen értelmezése többé-kevésbé azonos a különböző nyelv• szakirodalomban 'Nordic region'-nak, 'Norden'-nek [ti. 'Észak'. Kiemelések t•lem – F. L.], 'Pohjoismaat'-nak nevezett térséggel. (...) A köznyelv ezt a régiót gyakran Skandináviának nevezi. Talán nem haszontalan itt is leszögezni, hogy Finnország nem Skandinávia része, még ha történelme során hosszú ideig (1809-ig) sok szempontból oda is tartozott. Az földrajzilag, nyelviileg – és a hidegháború befejezésig politikailag is – azonban olyannyira elkülönült a 'valódi' skandináv országoktól, hogy mindenképpen érdemes a pontosabb megnevezést használni.” (Urkuti [1998] 201-202. o.)

Az MKI kutatójaként *Bajtay Péter* 1994-ben publikálta „Az északi periféria útja az európai központba „c. tanulmányát, melyben „az északi szubregionális együttm•ködési minta” elnevezést használta. E minta legfontosabb jellemz•it az alábbiakban jelölte meg: „Homogenitás, az önkényuralmat elítél• felfogás, az egyenl•séget biztosító társadalmi struktúrák, az állam gondoskodó szerepe, a jóléti állam; ezek azok a tulajdonságok, melyek er•sítik azt a felfogást, mely szerint *Norden* [ti. 'Észak'. Kiemelés t•lem – F. L.], nem csupán egy földrajzi fekvést, hanem ennél többet, egy életvitelt takar.” (Bajtay: Coming...[1994] 16. o.)

Bajtay szerint Észak, egy olyan homogén szubrégió kialakításának az alapfeltételét teremtette meg, melyekhez az el•bb felsorolt jellemz•k mellett, dönt• mértékben hozzájárult egy olyan északi kulturális azonosság- és összetartozás-tudat, amely a skandinávok közös eredetében, a nyelvi rokonságban, vallási, filozófiai és törvényalkotó hagyományokban, a politikai és társadalmi értékekben mutatkozó hasonlóságban gyökerezett. (Bajtay [1994] 87. o.)

Bajtay tehát a szubrégió fogalmát földrajzi értelemben, valamint a felsorolt kulturális, társadalmi, politikai stb. tényezők összefüggésében alkalmazta a „Norden” és „Észak” megjelölésekre, melyek az északi együttműködésben részt vevő, öt északi országot és az autonóm státusszal rendelkező területeket ölelik fel. A megállapítások lényeges eleme továbbá olyan fogalmi összefüggések viszonyának tisztázása, illetve összekapcsolása is, mint pl. az északi/ skandináv jóléti modell – az északi szubregionális együttműködési mintába – történő beemelése. Bajtay különbséget tett a szubregionális minta megjelölésen belül is; az Északi Tanács megalakításától számított északi együttműködést a belső szubregionális együttműködés fogalmához kapcsolta, továbbá meghatározta a külső szubregionális együttműködés jelentését. Ez utóbbihoz sorolt olyan gazdasági integrációs szervezeteket (EU) és intézményesített regionális együttműködési formákat (Balti Tanács), melyekkel az északi együttműködés hivatalos kapcsolatot létesített a későbbiekben. (Bajtay [1994] 92. o.)

Lévai Imre gazdaság- és politikatörténeti, valamint a nemzetközi migrációs szempontokból elemezte az északi régiót és az északi együttműködést, megállapítva, hogy „a sajátos (vagy külön, de 'megkésettnek' csak a történeti és logikai elemzés egységének megbontásával nevezhető) fejlődési utat járó Északi régió, nyilvánvalóan a világtér rendszerének alárendelve, annak alrendszereként lépett és léphetett csak színre, betöltve a félperiféria felemás szerepét.,, (Lévai [2000] 30. o.)

A fogalmak összevetése szempontjából lényeges, hogy Lévai az északi régióval azonosított félperiféria által területekhez sorolta Svédországot, Norvégiát, Dániát, Izlandot, valamint a finn területeket. A félperiféria megjelölést korábban már Bajtay is használta, hangsúlyozva, hogy „Európa teteje, [ti. Észak-Európa – F. L.] kontinensünk egy politikailag, geopolitikailag, földrajzilag és klimatikus viszonyok tekintetében félperiférikus része (...)” (Bajtay [1994] 87. o.)

Az Észak-Európát jellemző centrum-periféria viszonynak Bajtay és Lévai is nagy jelentőséget tulajdonít munkáiban. Ezzel kapcsolatban Lévai a következő megállapítást tette: „(...) a régió kezdettől fogva magában foglalta a centrum-periféria viszony belső viszonyait ('valódi' periféria-szerepet csak a finn területek, esetenként Norvégia, illetve Izland és Grönland töltöttek be hosszabb-rövidebb ideig) (...)” (Lévai [2000] 30-31. o.)

A centrum-periféria viszony, a fogalmi meghatározáson túl, azért is lényeges, mert az Észak-Európában elkezdődött regionális folyamatok mérését többek között az elmaradott és fejlett régiók esetében vizsgálja az alkalmazott módszertan, miként ezt a jelen értekezés III. fejezete részletezi. Az északi együttműködéssel kapcsolatban Bajtay és Lévai kiemelte továbbá a kooperáció egyik legfontosabb társadalmi szereplőit tömörítő Északi Társulásokat, valamint az együttműködés intézményesítésének és az elért eredmények (Északi Útleveletunió, Közös Északi Munkapiac) jelentőségét. Fontos megjegyezni, hogy a hazai kutatások közös álláspontot képviseltek abban a tekintetben, hogy az északi régió, Észak vagy Norden, a felsorolt közös jellemzők ellenére sem mondható egységesnek. Az eltérő biztonságpolitikai irányvonalra, valamint az európai integráció folyamatában történő részvételhez köthető nemzeti érdekek különbözőségére hivatkozva Bajtay megkülönböztette Észak-Európa nemzetközileg értelmezett megosztottságát (dán, norvég és izlandi NATO-tagság, a transz-atlanti katonai tömörüléssel elhatárolódó svéd semlegességi politika, finn külpolitika), valamint az északi térség belső megosztottságát (EU-, illetve EFTA-tagság). Hasonlóan érvelt Urkuti is. (Bajtay: Coming...[1994], 6. o., Urkuti [1998] 189. o.)

Gallai Sándor a skandináv jóléti állam modelljét, struktúráját mutatta be a svéd, dán és norvég gazdaság- és politikatörténeti fejlődés komparatív vizsgálata útján. Gallai közgazdasági megközelítésében kiemelt helyen szerepelt a skandináv jóléti államok kialakulása, ezen belül is a szociáldemokrata pártok által képviselt gazdaságirányítási és társadalompolitikai felfogás. Gallai részletesen kitért továbbá az északi együttműködésre, valamint a svéd, norvég és a finn EU-csatlakozási folyamatra. (Gallai [1998])

Hargita Árpádné 1996-ban jelentette meg a svéd, norvég és finn, valamint az osztrák csatlakozási tárgyalások tapasztalataival foglalkozó, kiváló munkáját, melyben többek között részletesen ismertette az északi delegációk tárgyalási stratégiáit, a megbeszéléseken elért eredményeket, számos gyakorlatias útmutatóval szolgálva a felvételi tárgyalások előtt álló hazai külpolitikai döntéshozók számára. (Hargita [1996] 13-93. o.)

Az MKI által 1998-ban kiadott, az északi együttműködés szülő, jelentés már azokat a területeket vizsgálta (intézményesítés, civil szervezetek, regionális politika, Schengeni

Egyezmény valamint Norvégia és Izland kapcsolata), melyek a magyar EU-integrációs stratégia számára is megfontolandók. (Preliminary...[1998] 1-12. o.)

II. REGIONÁLIS POLITIKA, REGIONÁLIS POLITIKÁK ÉSZAK-EURÓPÁBAN

Elöljáróban le kell szögezni, hogy az észak-európai szakirodalomban a regionális politika fogalmát igen különböző összefüggésekben értelmezik. Miként a jelen doktori értekezés bevezetője is nagy hangsúlyt fektetett arra, tisztázni kell a témával kapcsolatos meghatározások jelentését, e definíciókat és az ezeket felölel gazdasági és társadalmi folyamatok viszonyát. Az elmondottakkal összhangban fontos annak megállapítása, hogy az északi régió, ti. „Észak” és „Norden” szintjén, továbbá az északi országokon belüli – az előző fejezetben felsorolt földrajzi, történelmi, kulturális stb. tényezőkön alapuló – régiók típusaira alkalmazott regionális politikát, eltérő idő- és térbeli kontextusban, használják pl. a nemzeti területfejlesztési politikák, az iparfejlesztés, a regionális fejlesztés egyik szinonimájaként. (Hallgeir [2002] 34-35. o.)

II. 1. A REGIONÁLIS POLITIKA ÉRTELMEZÉSE AZ ÉSZAKI ORSZÁGOKBAN

A regionális politika elzményeinek feltárása céljából érdemes a NORDREGIO 2002. évi jelentésében leírtakból kiindulni. A jelentés két, a fogalmi elhatárolás szempontjából lényeges meghatározást tartalmaz: (Hallgeir [2002] 31, 34-35. o.)

§ „Nemzeti regionális politika”, ti. az északi országokban, nemzeti szinten kialakított politika, amely az egyes – nem az európai közösségi szabályozással meghatározott területi, statisztikai besoroláson alapuló egységekkel azonosítható – régiók, illetve országrészek felzárkóztatását célzó központi kormányzati fejlesztési és támogatási politika keretében megalkotott intézkedések részét képezi.

§ „EU regionális politika”, amely az északi országok – a NUTS alapján besorolt – régióiban jelentkező, konkrét és számszerűsíthető mutatók alapján meghatározható területi egyenlenségek, tartós elmaradottság, gazdasági és társadalmi szerkezeti hiányosságok felszámolására irányul.

Az északi országok EU regionális politikáinak kialakításában vezető szerep jutott a Strukturális Alapok forrásai felhasználását szolgáló különböző tervezési, programozási, végrehajtási és monitoring folyamatoknak. A NORDREGIO kutatási anyagai nem csupán Svédország, Finnország és Dánia esetében elemezték a közösségi jogszabályokkal kiegészített nemzeti regionális politikákat, hanem Norvégia és Izland vonatkozásában is vizsgáltak olyan – elsősorban a versenypolitikával, továbbá az intézményekkel és programtervezéssel kapcsolatos – tényezőket, melyek a közösségi pénzügyi támogatások igénybe vételéhez köthetnek.

A kétféleképpen értelmezett regionális politika szakmapolitikai, idő- és térbeli elhatárolását segíti a NORDREGIO 2002. évi jelentésének azon megállapítása, mely szerint az északi országok EU regionális politikáinak jogi alapját, az EU- és az EGT-tagságból eredő kötelezettségek végrehajtásának keretében az Európai Unió létrehozásáról szóló Alapszerződésben – a közösségi pénzügyi források igénybe vételére jogosult régiók támogatásával [87 (3)(a) és (3)(c)] kapcsolatos – bekezdése, illetve az EGT-ről szóló alapszerződés [61 (3)(a) és (3)(c)] cikke teremtette meg. (Hallgeir [2002] 31. o.)

II. 1. 1. NEMZETI REGIONÁLIS POLITIKÁK AZ ÉSZAKI ORSZÁGOKBAN

A kutatási módszertan alkalmazása szempontjából egyoldalúnak tűnhet, hogy az északi országokon belül kialakult nemzeti regionális politikák bemutatásakor nagy mértékben a NORDREGIO által közreadott eredményekre hagyatkozik a jelen értekezés. Szükséges azonban megjegyezni, hogy a kutatóintézet egy olyan szempontrendszer alapján dolgozott, mely alkalmas arra, hogy tisztázhassuk a korábban említett fogalmakat, továbbá elvégezhesük a fogalmakkal kapcsolatos folyamatok, ország- és régió-specifikus tulajdonságok feltárását, egy öt államra kiterjedő, összehasonlító elemzés útján. Az északi nemzeti regionális politikák részletes bemutatása előtt fontos néhány bevezető megjegyzést tenni abból a célból, hogy rávilágítsunk a vizsgálandó politikák strukturális sajátosságaira. Valamennyi vizsgált ország esetében közös vonás, hogy a „nemzeti regionális politika” alapvetően a központi kormányzatok által végrehajtott gazdaságfejlesztési – ezen belül is az iparfejlesztésre irányuló – politika egyik szinonimájaként használja a szakirodalom. A svéd, dán, norvég és finn

kormányzati politika, összhangban az európai közösségi regionális politika legfőbb célkitűzésével, az adott országban mutatkozó területi egyenltlenségek kezelését tekintette egyik fő feladatának különösen a korábban részletezett skandináv jóléti modellhez fűződő szociáldemokrata ideológia jegyében. A skandináv szakirodalom egyöntetű véleményyt tükröz abban a tekintetben, hogy a jóléti állam, valamint a nemzeti szinten vizsgált regionális politika közötti kapcsolatok elzményei az északi jóléti állam újraelosztási és foglalkoztatási politikájában keresendők. A közszolgáltatások kiegyenlítő hatásai, illetve a munkahelyteremtést szolgáló beruházási programok jelentősen hozzájárultak a nemzetgazdaság szektorai különböző területein jelentkező egyenltlenségek leküzdéséhez, kiváltképpen Svédországban. (Hallgeir [2002] 35, 42. o.) Mindez szervesen illeszkedett az északi országok hagyományos szociáldemokrata kormányzati felfogásába, mely szerint az állampolgárok azonos státusz alapján, egyenlő mértékű szolgáltatásokban kell, hogy részesüljenek. A nemzeti regionális politika és jóléti állam közötti korrelációt igazolja *Virkkala*, aki az 1970-es és az 1980-as évek közötti időszakot a „jóléti állami regionális politika” megjelöléssel illette. (Virkkala Seija [2002] 135-136. o.)

Lényeges megállapítás, hogy a közös szociáldemokrata hagyományok, illetve a jóléti modell ismertetőjegyei ellenére, az északi államok nemzeti regionális politikái között jelentős különbségek vannak, melyek elsősorban a vizsgált államok eltérő gazdasági, társadalmi és politikai fejlődése által befolyásolt fejlesztési politikák mögött álló kormányzati érdekekben keresendők. Megjegyzendő továbbá, Dániában az EK-tagság folytán korábban, Svédország és Finnország esetében az uniós csatlakozást követően decentralizáltak kormányzati támogatási gyakorlatot, aminek hátterében a Strukturális Alapok felhasználását szabályozó közösségi rendeletekbe foglalt követelmények teljesítése állott.

Egy sajátos kontextusban elmondható még, hogy az északi nemzeti regionális politikák kialakítását nagymértékben meghatározta az egyes országokon belül mutatkozó, a centrum-periféria viszony. E hátrányos helyzet mérséklését prioritásként kezelték a szociáldemokrata kormányok, ugyanakkor a központilag irányított intézkedések, végrehajtása tükrözte az egyes államokra jellemző különleges földrajzi, demográfiai, társadalomfejlődési, valamint a nemzeti szuverenitás alakulását is befolyásoló történeti tényezők hatásait. Norvégiában pl. hangsúlyosabban jelent meg a központosított

regionális politika, mint a többi országban, ugyanakkor Finnországban a nemzeti szuverenitás, a gazdasági és természeti erőforrások fenntartásában hagyományosan vezető szerepet játszó központi kormányzat, amely a területi egyenlőtlenségek megszüntetését nem a centrum-periféria problémája fényében kezelte, hanem azokat a nemzetgazdaság makroszintjén jelentkező feladataként értelmezte, amely szentesítette a központosított állami beavatkozást. Finnország példája egyúttal a regionalizáció tényét, a felülről lefelé irányuló (top-down process) régióépítés folyamatát mutatta. A regionalizáció mögött húzódó központosított struktúra háttérében azonban a svéd és a dán fejlődés eltérő történeti tényezők álltak. A továbbiakban, a szóban forgó országok nemzeti regionális politikái kerülnek bemutatásra; a vizsgált politikák egyúttal alkalmas keretét adják a jelen értekezésben alkalmazott kutatási módszertan egyik központi elemét jelentő összehasonlító elemzések elvégzésének.

DÁNIA

A területi különbségek mérséklésére irányuló dán nemzeti regionális politika különleges helyet foglal el az északi államokat felölelő kutatásokban. Dánia az egyetlen olyan ország Észak-Európában, amely viszonylag sűrűn lakott területekből áll. A különbségek kialakulása a városi és a vidéki körzetek között fennálló viszonyokra vezethető vissza. A 19. században végbement ipari forradalom elsősorban a fővárosnak és annak vonzáskörének, valamint a közép- és nyugat-jütlandi területeknek kedvezett, melyek az agrártermelésre épülő iparosodás fejlettebb régióivá váltak a későbbiekben. Már az 1930-as években került sor az ún. Fejlesztési Bizottságok felállítására, melyek a központilag irányított fejlesztési politika helyi intézményeiként működtek. A mezőgazdasági termékek kivitele a dán ipari áruexport struktúrájában vezető ágazattá vált és az 1950-es években az exportorientált mezőgazdaság gyors gépesítésének következményeként fellendült a fővárost és a vidéki nagyvárosokat körülvevő ipari övezetek fejlődése, ezzel együtt Koppenhága és más városok túlszűfoaltsága kritikus méreteket öltött; ugyanakkor az elmaradott északi és keleti országrészekben reális veszélyként lépett fel az elnéptelenedés. A problémát a periférikus területek iparosításában látta a kormányzat, melynek érdekében átalakította gazdaságfejlesztési politikáját. (Hallgeir [2002] 35-37. o., Henrik Halkier –Flockhart [2002] 45-49.o.)

Az átstrukturálás fontos elemét képezte az 1958-ban elfogadott Regionális Politikai Törvény (sic!), amely átfogó célkitűzésként és prioritási területként jelölte meg az

elmaradott területek ipari fejlesztését, valamint ennek támogatási eszközeként, a központi pénzügyi transzfereket. (Hallgeir [2002] 35. o.)

Az említett időszak lényeges jellemzője az intézményesítés folyamata. (Halkier – Flockhart [2002] 45-47. o.) Az elmaradott és hanyatló területek felzárkóztatásáért felelős központi szervként a Kereskedelmi és Ipari Minisztériumot jelölte ki a kormányzat. A megítélt pénzügyi támogatásokat központosított módon, a minisztérium juttatta el a kedvezményezetteknek. A támogatások elosztásában azonban mint tanácsadási hatáskörrel felruházott közreműködő országos hatóság, az 1959-ben felállított Regionális Fejlesztési Bizottság is részt vett. A minisztériumon belül 1967-ben létrehozták a Regionális Fejlesztési Igazgatóságot, mint a regionális fejlesztésekért felelős irányító hatóságot, amely még ugyanebben az évben megkapta a regionális támogatások odaítélésére vonatkozó döntéshozatali jogkört, melyet közösen gyakorolt a Regionális Fejlesztési Bizottsággal. Az 1950-es évek fontos vívmányaihoz sorolandó még a központi iparfejlesztési politika intézményesített rendszerének helyi szintű kiépítése is.

Az 1960-as évek végétől olyan természetű folyamatok kezdődtek el, melyek a regionális szinten történő gazdaságfejlesztés fokozására készítették a kormányzatot. Koppenhága városi régiójában felerősödő hagyományos iparágak hanyatlása, valamint a gyáripar terjeszkedése az elmaradott területeken döntően hozzájárult ahhoz, hogy a skandináv jóléti állam közszolgáltatásainak kiegyenlítő hatásai a regionális iparfejlesztésre fordított közvetlen támogatások mellett, a regionális egyenlítőtlenségek mérséklése terén is megnyilvánultak. Az említett időszokban két fontos reformot is végrehajtottak; 1969-ben fogadták el a városi és a vidéki övezeteket érintő tervezéssel szóló törvényt, amelyben infrastrukturális beruházások fokozásával kívánták biztosítani a tervezett városfejlesztést. 1973-ban hagyták jóvá a „Nagyvárosi Területek regionális tervezéséről”, valamint a „Nemzeti és Regionális Tervezésről” szóló törvényeket, melyek a természeti erőforrások kiaknázását kapcsolták a városfejlesztés és vidéki övezetek fejlesztését érintő tervezési folyamatokhoz. (Lemberg [1981] 246-248. o.)

A fogalomhasználat szempontjából lényeges, hogy a skandináv szakirodalom az 1960 utáni időszak bemutatásával kapcsolatban olyan megjelöléseket és elnevezéseket használt, mint pl. az országon belüli regionális különbségek, regionális fejlesztés és tervezés, regionális fejlesztési szervek.

SVÉDORSZÁG

A svéd nemzeti regionális politika létrejöttét az 1960-as évekhez vezetik vissza a kutatások, amikor a jóléti állam munkaerőpiacán jelentkező negatív hatások beavatkozásra késztették a központi kormányzatot. (Östhol – Svensson [2002] 85-86. o.) A kedvezőtlen munkaerő-piaci tendenciák a területi egyenlőtlenségek növekedésében is megnyilvánultak, ami a munkaerőhiánnyal küzdő, iparosított dél-svédországi (leginkább Västra-Götaland), valamint a munkanélküliséggel sújtott, ritkán lakott északi területek (Västerbotten, Norrbotten) közötti szakadék elmélyülését eredményezte.

Az egyenlőtlenségek mérséklése a politikai viták középpontjába került. Miként az első fejezet is rámutatott a regionális politika és a jóléti állam közötti összefüggésekre, a svéd szociáldemokrata kormányok az állampolgárok egyenlő életkörülményeinek biztosítására, a munkalehetőségekhez és a szolgáltatásokhoz történő azonos mértékű hozzájutásnak fenntartására törekedtek, függetlenül a lakhely és a munkavégzés helyszínének földrajzi elhelyezkedésétől. A szociáldemokrata ideológia alapelveinek érvényre juttatásának érdekében 1965-től a svéd kormány kölcsönöket és szubvenciókat nyújtott az elmaradott északi országrésznek. Az intervenció célja egy tökéletesen intenzív és növekedésorientált ipari szektor kialakítása volt. A célirányos beavatkozást az 1970-es évektől a közkiadások átirányítására összpontosító politika váltotta fel. (Hallgeir [2002] 42. o.) E politika kedvezményezettjeinek az észak-svédországi periférikus területek városait jelölték meg, melyeknek egyfajta növekedési pólusban betöltendő, jövőbeni centrum szerepét szánta a központi kormányzat. Lényeges, hogy e növekedési pólusok kialakítására irányuló politikában jelentős szerephez jutott a területfejlesztéssel kapcsolatos tervezési gyakorlat alkalmazása.

Az 1970-es évek végén jelentkezett recesszió következtében növekvő munkanélküliség új munkahelyteremtő intézkedések bevezetésére ösztönözte a kormányt, melynek eredményeként a foglalkoztatáspolitikai számos elemét integrálták az elmaradott területekre kiterjedő iparfejlesztési politikájába. Az 1980-as évektől a fejlesztési politika célkitűzéseit és prioritási területeit kiszélesítették. A kormányzat elemzéseket készített arra vonatkozóan, hogy felmérje az oktatás- és a kutatópolitikának – a helyi szintre gyakorolt – hatásait. Ennek eredményeként meghatározták az iparfejlesztési politika belül

elkülönített szektorok célkitűzéseit; egyúttal kísérletet tettek arra, hogy a szektorpolitikai célokat az iparfejlesztési politika mentén kijelölt általános célkitűzésekbe integrálják.

Az európai közösségi regionális politika későbbi gyakorlatával összefüggésbe hozható, hogy a svéd kormányzati intézkedések több pontban is megfelelték olyan európai közösségi szabályozóelveknek, mint pl. programozás, integrált megközelítés és koordináció. (Östhol – Svensson [2002] 87. o.)

A több szektort felölelő kezdeményezések újabb fázisában, regionális szinten, olyan technológiai központok és felsőoktatási intézmények kialakítására került sor, melyek a gazdasági versenyképesség fokozása érdekében megkövetelt humántőke-fejlesztést állították működésük középpontjába. (Hallgeir [2002] 42. o.) Hasonlóan Dánia tárgyalat esetéhez, lényeges, hogy a svéd nemzeti regionális politika történeti fejlődésének tárgyalásakor a szakirodalom használta a régiót, mint az elmaradott észak-svédországi vagy az iparosodott déli ország területeire vonatkoztatott földrajzi megjelölést, továbbá a központi kormányzat fejlesztési politikájával rokon értelmű regionális politika és regionális fejlesztés fogalmakat.

Az 1990-ben felerősödő újabb recesszió és az ennek nyomán fokozódó munkanélküliség az ipar- és területfejlesztés által dominált nemzeti regionális politikában addig uralkodó szemléletmód átértékeléséhez vezettek. A kormányzat immár az átfogó regionális fejlesztés előfeltételeinek biztosítására, nem pedig a közvetlen állami támogatások mértékének növelésére összpontosított. Ebben a folyamatban a legjelentősebb eredmény egy 1993-ban elfogadott kormányjavaslat volt, amely a regionális politikát a nemzeti növekedési politika részévé tette.

A svéd nemzeti regionális politika fejlődésében fontos állomást jelentettek az ún. Regionális Növekedési Egyezmények, melyeket 1998-tól kötöttek meg a tartományi intézményi szereplőkkel. Az Egyezmények a korábban kialakított, szektorokat lefedő, fejlesztési programokat fogták át, kiegészítve azokat az alulról jövő kezdeményezésekkel. E kezdeményezésekkel a nemzeti növekedési stratégia egyik központi elemét integrálták az üzleti szektor szükségleteinek a biztosítását szolgáló – széleskörű partnerségi formációkra épülő – fejlesztési programokba. (Östhol – Svensson [2002] 89. o.)

FINNORSZÁG

A finn nemzeti regionális politika el•zményeit dönt• mértékben befolyásolták az er•s etatista hagyományok. A finn történeti fejl•désb•l következett (600 éves svéd, majd orosz fennhatóság, nemzeti függetlenség kivívása 1917-ben), hogy a nemzet és az állam fogalma ugyanazon jelentéstartalommal bírt. A nemzeti szuverenitás kizárólagos letéteményese az állam volt. Miként Virkkala fogalmazott, a nemzetépítés egyet jelentett a közigazgatási egységek (provinciák), végs• soron a régióépítés folyamatával. (Virkkala [2002] 136-137. o.) Az állami intézményi szerepl•k dominanciája értelemszer•en a központi kormányzat pozícióját er•sítette a régióépítésben. A második világháború utáni el•állott geopolitikai helyzet tartóssá tette azt a kett•s tendenciát, melynek következtében a finnországi közigazgatási, illetve területi egységek a nemzetépítés integrált részeként fejl•dtek tovább, egyúttal a kormányzati szerepl•k elvitathatatlan legitimitással bírtak e folyamatban.

Az 1960-as évekt•l a gazdaságfejlesztési kezdeményezések keretében a centralizált iparosításra és a jóléti állam kiépítésére helyezték a hangsúlyt. Az ipari termelésben bekövetkezett szerkezeti változások által feler•södött polarizáció a periférikus területek (els•sorban az északi és a Botteni-öböl partján fekv• vidékek) hátrányos helyzetét növelte. A perifériát, ahogy korábban szó volt róla, a svéd és a dán szociáldemokrata ideológia jóléti alapelveihez hasonlóan, a jövedelmek újraelosztásával igyekezett támogatni a finn kormányzat.

Az 1980-as években el•térbe került a hátrányos területek fejlesztésére irányuló finn politika programalapú megközelítése, ti. központi támogatás segítségével alakították ki a meghatározott területi egységekre összpontosító különböz• fejlesztési és technológiai programokat. Az évtized végén fellép• recesszió új prioritási területek létrehozására ösztönözte a politikai döntéshozókat. A fenntartható foglalkoztatással, valamint munkahelyteremtéssel, illetve az ez utóbbi eszközöként definiált kis- és közepes méret• vállalkozásokkal kapcsolatos politika fokozatosan integrálódott a területi egyenl•séget makroökonómiai hatékonysággal kombináló politika átfogó célkit•zéseibe. Mindezt az EU-csatlakozás el•tt hatályba lép• Regionális Fejlesztési Törvény rögzítette, kiemelve az alábbiakat: (Hallgeir [2002] 37. o.)

- § Az életfeltételek javítása és az alapvető szolgáltatásokhoz történő hozzáférés biztosítása.
- § A regionális fejlesztésekhez szükséges infrastruktúra kiterjesztése
- § A regionális termelési struktúrák javítása
- § A vállalatok működési feltételeinek javítása és új munkahelyek teremtése
- § A regionális gazdaságok erősítése és a helyi népesség képességeinek fejlesztése

Az 1990-es évekig bezárólag a finn nemzeti regionális politikát három fázisra osztotta Virkkala: (Virkkala [2002] 136-137. o.)

- § Iparosító regionális politika (1960-as évek és 1970-es évek között)
- § Jóléti állami regionális politika (1970-es évek és 1980-as évek között)
- § Programalapú regionális politika (1980-as és 1990-es évek között)

Az összehasonlító vizsgálatok szempontjából lényeges, hogy mindhárom fázis sok hasonlóságot mutat a svéd nemzeti regionális politika iparfejlesztési és kormányzati vonatkozásaival. Az EU-tagság, Svédország esetével megegyezően, kötelezővé tette új, a Strukturális Alapok felhasználásával összefüggő tervezési, programozási és végrehajtási mechanizmusok és intézkedések adaptálását, ami a finn EU regionális politika jellemzőivel hozható kapcsolatba.

NORVÉGIA

Norvégia számos különleges vonást, egyúttal jelentős eltérést mutat a többi északi országhoz viszonyítva. A regionális politikát jelentősen befolyásolták a földrajzi, demográfiai viszonyok, valamint a történeti és a társadalmi fejlődés tényezői. Norvégia esetében egy olyan archaikus társadalmi rendszert lefedő megosztottságról beszélhetünk, melynek középpontjában a centrum-periféria szembenállása, valamint a hagyományos nyelvi és kulturális ellentétek állnak. (Gjertsen [2002] 203-204. o.) A gyenge városi struktúra és iparosítás mértéke, a mikro-vállalkozásokat tömörítő agrárszektor, továbbá a feldolgozóiparban uralkodó halászati és erdészeti szektor súlya különösen érzékenyvé tette az észak- és közép-norvégiai területeket a gazdasági szerkezetváltásból eredő strukturális változásokat illetően.

Mindehhez hozzájárult az a hagyományos fragmentáció, amely központi kormányzattal, továbbá a nagyvárosok vezető rétegeivel azonosított politikai, gazdasági és közigazgatási elit, valamint a periférikus vidéki területek népessége között alakult ki. A sokrétű ellentétek többek között azt eredményezték, hogy a központi kormányzat a valóságban a nagyvárosokban és azok vonzáskörében volt erős; a távol eső vidéki területeken gyenge pozíciókkal rendelkezett.

Figyelembe véve az elmondottakat, Gjertsen megállapította, hogy a norvég regionális politika területiális természetű jelentéstartalommal bír. (Gjertsen [2002] 203. o.) A fragmentált kormányzati, politikai, gazdasági és társadalmi viszonyok által meghatározott regionális politika céljait három fő prioritásban jelölte meg:

- § A régiók közötti erőforrások társadalmi elosztása
- § A helyi ipar fejlesztése
- § A földrajzi települési minták alaptulajdonságának fenntartása

A prioritások érvényesítésének keretét a kormányzat által kialakított, központosított ipartámogatási politika, valamint a jóléti állami szolgáltatások rendszere szolgáltatta. Ismételten fontos leszögezni a fogalmak használata tekintetében, hogy az említett ipartámogatási politika ebben a szöveggörnyezetben a nemzeti regionális politika rokon értelmű kifejezése.

Az 1970-es évektől az északi-tengeri olajkészletek feltárásából befolyt bevételekből a kormányzat a norvég jóléti állam szolgáltatásainak hosszú távon való fenntartható finanszírozását tudta biztosítani, ami kihatott a központi iparfejlesztési politika szerkezetére is. Az 1990-es évek első harmadától a kormányzat a támogatások központosított elosztásáról a helyi és regionális szinten kezdeményezett fejlesztési projektekre helyezte a hangsúlyt. Az Európai Gazdasági Térség (EGT) történő integrálódás folytán fokozódott az európai közösségi szinten megalkotott regionális megközelítés jelentősége. A regionális intézményi szereplők, kiváltképpen a választott tartományi tanácsok aktivitása, kompetenciája – elsősorban a Strukturális Alapokból finanszírozott programok befolyásának következményeként – kiszélesedett, ami a regionális fejlesztési tervek programozási gyakorlatában, valamint a különböző partnerségi formációk kifejlődésében volt tetten érhető. (Hallgeir [2002] 40. o.)

IZLAND

Norvégia esetével megegyezően, az izlandi kormányzati politika olyan kihívásokkal szembesült, melyek az alacsony népességszámhoz, az erőteljesen érvényesülő földrajzi perifériához, valamint a fővárosi régióba irányuló migrációhoz kapcsolódtak. Ellentétben azonban a többi északi országgal, az ország méretéből, a lakosság számából, a gazdaság szerkezetéből adódóan, a jövedelmi különbségek kicsik, a munkanélküliségi ráta alacsony.

Tekintettel a speciális viszonyokra, valamint az egyoldalú gazdasági struktúrára, az izlandi regionális politika a következőkben foglalta össze legfontosabb célkitűzéseit:

- § A természeti erőforrásokat kiaknázó települések fenntartása
- § Azon települések megerősítése, melyek egy nyereséges gazdaság megteremtését célzó potenciállal rendelkeznek, és modern szolgáltatásokat nyújtanak
- § A távol fekvő területekről a fővárosi régióba irányuló elvándorlás mérséklése

A politika által alkalmazott eszközök nagy mértékben az önkormányzatokra és a közszolgáltatásokra összpontosítanak. Az EGT-ben való részvétel erősítette az üzleti célú támogatások szerepét; jóllehet a támogatások e formája eltérést mutat a többi északi ország gyakorlatához képest. Az üzleti célú támogatási intézkedések és egyéb, finanszírozást lehetővé tevő alapokhoz való hozzáférést behatárolták, ugyanakkor megállapítható, hogy a rögzített maximális támogatási keretet nem használták ki teljes mértékben. A leginkább exportorientált halászati és halfeldolgozó ágazatok, melyek hagyományosan a periférikus területeken helyezkednek el, beruházási és fejlesztési támogatottságát, tekeellátottságát megfelelően hatékonynak ítélték meg. Így az izlandi regionális politika szektorális célkitűzései között a vidékfejlesztést, az idegenforgalmat és a vidéki közösségek jóléti szolgáltatásainak javítását jelölték meg jövőbeni prioritásként. (Hallgeir [2002] 39. o.)

II. 1. 2. AZ ÉSZAKI ORSZÁGOK EU REGIONÁLIS POLITIKÁINAK ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE

A NORDREGIO által meghatározott, valamennyi északi országra alkalmazott „EU regionális politika” (Hallgeir [2002] 31. o.) egyik legfőbb közös jellemzője, hogy adaptálta az EU regionális politikával kapcsolatos jogszabályokat. A konvergenciát igazolják azok a strukturális változások, melyek 1990 után következtek be az északi országokban. A jogharmonizációra épülő, szabályozó folyamatok mellett szükséges azonban leszögezni, hogy a közösségi támogatásokat adaptáló nemzeti fejlesztési politikák a későbbiekben is tartalmaztak egymástól megkülönböztető, különleges vonásokat, mint pl. a Strukturális Alapokból finanszírozott programok végrehajtásában részt vevő regionális szintű intézmények és a támogatások kifizetésében közreműködő, illetve a program szintű tervezésben, előkészítésben érintett állami szervezetek feladatkörei.

Dánia esetében az 1988-ban elfogadott, a Strukturális Alapokat szabályozó tanácsi rendelet többek között egy decentralizált alapokon nyugvó, többszintű együttműködési struktúra kialakításához vezetett. Az új rendszer intézményi szereplői az 1994 és 1999 közötti programozási időszakban az EU regionális politikája legfőbb alapelveinek (programozás, koordináció, együttfinanszírozás, partnerség stb.) következetes érvényesítésére törekedtek. Ugyanakkor megfigyelhető volt, hogy központi kormánysszervek döntő súllyal voltak jelen mind a Strukturális Alapokból finanszírozott, mind a nemzeti célkitűzések megvalósítását szolgáló fejlesztési programok végrehajtási fázisában. Dánia földrajzi terület mérete folytán fennállt ugyanis annak a veszélye, hogy a közösségi támogatások elaprózódhatnak. Ennek megakadályozása céljából kezdeményezték a programok végrehajtását a különböző szakminisztériumok. E folyamatba nagy számban kapcsolódnak be egyúttal a különböző regionális szinten működő fejlesztési szervezetek és közigazgatási hatóságok.

Finnország példája annyiban hasonlít Dánia esetéhez, hogy az EU-csatlakozás után, a Strukturális Alapok felhasználását szabályozó rendeletek átvételével, új együttműködési és intézményi formák jelentek meg a közigazgatásban, amely azonban továbbra is magán viselte annak az ellentmondásos kétpólusú rendszernek a jegyeit, melyek a korábban említett etatiszta hagyományokra és a széleskörű autonómiával rendelkező

önkormányzatokra vezethetők vissza. E struktúra megváltoztatásához döntő mértékben járult hozzá a közösségi regionális politikát érintő szabályozás alkalmazása, amely az állam monopolhelyzetének leépítését eredményező regionalizáció folyamatában öltött testet. Finnország esetében a regionalizáció kétirányú folyamatot takart; egyrészt a decentralizált döntéshozatali rendszer, másrészt új típusú önkormányzati kooperációs formák létrejöttét jelentette. Mindazonáltal, a belépést követő években is fennmaradtak a kétpólusú igazgatási struktúra jellemzői, melyek a központi kormányzathoz, valamint a regionális szintű intézményekhez delegált hatáskörökben jutottak kifejezésre. A központi szint a következő feladatokért volt felelős az 1995 és 1999 közötti programozási időszakban:

- § A szakminisztériumok feladataihoz sorolt, a Strukturális Alapok támogatási keretének kialakításáról szóló – az EU Bizottságával folytatott – tárgyalások vezetése.
- § A regionális szintű fejlesztési programok előkészítésében való részvétel.
- § A regionális és önkormányzati szereplők által kidolgozott stratégiák és prioritások koordinálása.
- § A regionális fejlesztési programok nemzeti adatbázisának fenntartása.

A regionális szintű intézmények az alábbi feladatok végrehajtásáért feleltek:

- § A regionális fejlesztési programok operatív működtetése.
- § A regionális fejlesztési programok gyakorlati előkészítése.
- § A társfinanszírozott EU-projektek kezelése.
- § A regionális szintű és az önkormányzati szereplők stratégiáinak és prioritásainak megvalósítása, végrehajtása.

Svédország vonatkozásában, hasonlóan Dánia és Finnország esetéhez, a Strukturális Alapok felhasználását szabályozó rendeletek alkalmazása a központi kormányzat vezető szerepének visszaszorítását eredményezte a regionális szintet felölelő fejlesztési programok tervezése és végrehajtása területén. Ezzel összefüggésben, valamint a hatékonyabb forrásallokáció és abszorpciós képesség növelése érdekében kiszélesítették a regionális szinten működő tartományi intézményi szereplők (Tartományi Igazgatási Testületek) hatáskörét, kiváltképpen az EU regionális politikájában megkövetelt

programozás tekintetében. Továbbá, az európai közösségi szinten megfogalmazott általános regionális politikai célkitűzésekkel összhangban, fokozottabban érvényesítették a munkaerő-piaci szempontokat a regionális fejlesztési programok tervezési időszakában.

A korábban említett, a gazdasági növekedést szolgáló kezdeményezéseket erősítő magánszereplőket és klasztereket integráló, Növekedési Egyezmények jelentős szerepet kaptak a fenntartható gazdasági növekedést célzó programokban. E programokat a szektorok közötti programozás és a partnerség gyakorlatának együttes alkalmazásával az ország valamennyi régiójára kiterjesztették. A megvalósított reformok egyúttal magyarázatot adnak a svéd EU regionális politikában részt vevő intézményi szereplők nagy számára is.

Az északi országok EU regionális politikájának részletesebb vizsgálatát érdemes két szakaszra, az 1994 és 1999 közötti, valamint a 2000-2006-os programozási időszakra bontani. Fontos megállapítani, hogy a közösségi szabályozások átvételével a Strukturális Alapok forrásainak a felhasználására vonatkozó szabályozások Dánia, Svédország és Finnország esetében a területi és strukturális egyenltlenségek felszámolását célzó fejlesztési politika, ti. strukturális vagy gazdasági és társadalmi kohéziós politika közelítését eredményezte. Éppen ezen fogalmi összefüggések tisztázása céljából lényeges, hogy az első programozási időszakra definiált dán, svéd és finn EU regionális politika értelmezésekor ismertessük *Iván Gábor* és *Katona Tamás*, az EU regionális politikájára szorítkozó – három, egymással rokon értelmű – fogalom meghatározására vonatkozó megállapítását: „Az Európai Unió regionális politikája kapcsán a regionális politika fogalma mellett leggyakrabban a gazdasági és társadalmi kohézió, valamint a strukturális politika fogalmával találkozhatunk, rokon értelmű kifejezéseként használva őket”. (Iván – Katona [2001] 51-52. o)

A gazdasági és kohéziós politika kapcsán a szerzők kiemelték egy adott társadalmi-gazdasági közösség gazdasági, társadalmi vagy földrajzi szempontok alapján beazonosítható egységeinek összehangolt fejlesztését felölelő célkitűzések, felzárkóztatási intézkedések és eljárások összességét. (Iván – Katona [2001] 51-52. o)

A strukturális politika vonatkozásában aláhúzták az adott gazdasági és társadalmi szerkezeti hiányosságok, lemaradások felszámolására vagy csökkentésére irányuló intézkedéseket és eljárásokat. Ebben a pontban kiemelték: „A strukturális politika az

Európai Unió gyakorlatában a regionális politika egyik kiszolgálója: a regionális politika célkitűzéseit a strukturális alapokból finanszírozott intézkedésekkel valósítják meg.” (Iván – Katona [2001] 52. o)

A nemzeti és az európai közösségi források felhasználását szabályozó támogatási rendszerek közelítését igazolja továbbá az a tény, hogy a három északi EU-tagországban is sor került a Strukturális Alapok támogatásai odaítélésének alapjául szolgáló NUTS-rendszer bevezetésére. A NUTS-rendszer különböző területi osztályozásainak – Dániában, Svédországban és Finnországban történt – bevezetése, a fogalmi összefüggések tisztázása szempontjából különösen fontos. Iván és Katona, a korábban említett munkájában a regionális politika fogalmát illetően a következő meghatározást adta: „ Regionális politikán azoknak a céloknak, intézkedéseknek és eljárásoknak összességét értjük, amelyek *egy adott földrajzi, igazgatási vagy statisztikai-tervezési egységnek* [Kiemelés tőlem – F.L.] más ilyen egységhez vagy az adott egységet magába foglaló társadalmi-gazdasági közösséghez képest fennálló számszerűsíthető gazdasági jellemzők alapján kimutatható tartós elmaradottságának csökkentésére vagy megszüntetésére irányulnak.” (Iván – Katona [2001] 52. o.)

A fenti megállapítások alapján igazolható, hogy az északi országok – az 1995 és 1999 közötti időszakban vizsgált – EU regionális politikájának fogalma a gazdasági és kohéziós politika, a strukturális politika és a regionális politika rokon értelmű kifejezése. E periódusban alakult ki a svéd és a finn EU regionális politika intézményrendszere is. Mindhárom országban kidolgozták a Strukturális Alapok felhasználásának legfontosabb keretétül szolgáló fejlesztési terveket (Egységes Programozási Dokumentumok). E dokumentumok magukba foglalták azokat a központi kormányzati és regionális szintű szervezeteket, amelyek az EU regionális politika célkitűzései (lásd 2. sz. táblázat) megvalósítását szolgáló támogatási programok koordinálási, irányítási, végrehajtási, monitoring- és értékelési feladataiért felelősek.⁶

Az 1994 és 1999 közötti időszakban összesen 71 – a Strukturális Alapokból finanszírozott – program végrehajtását kezdeményezték a három északi EU-

⁶ A szervezetek bemutatását, kifejezetten a magyar regionális politika vonatkozásában, részletesen tárgyalja a jelen értekezés 5. fejezete.

tagállamban. (Hallgeir [2002] 47. o.) A programokból nyerhet• támogatások, mint ismeretes, az alábbi célkit•zések megvalósítását szolgálták:

2. táblázat. Az 1994 és 1999 közötti időszak 6 regionális politikai célkit•zése

| | |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. célkit•zés | Azon régiók fejlődésének és strukturális alkalmazkodásának elősegítése, amelyek a fejlődésben elmaradtak. |
| 2. célkit•zés | A hagyományos iparágak hanyatlásával küzdő régiók szerkezetátalakításának támogatása. |
| 3. célkit•zés | A hosszú távú munkanélküliség leküzdése és a fiatalok foglalkoztatási integrálódásának elősegítése. |
| 4. célkit•zés | Az iparban és a termelési rendszerekben bekövetkező változásokhoz történő munkaerő-piaci alkalmazkodás elősegítése |
| 5. célkit•zés | a.) A mezőgazdasági és halászati struktúrák korszerűsítésének felgyorsítása. b.) A vidéki körzetek fejlődésének elősegítése. |
| 6. célkit•zés | Az alacsony népességű északi területek támogatása. ⁷ |

Forrás: Kengyel Ákos: Az Európai Unió regionális politikája, Aula Kiadó, Budapest, 2002. 76. o.

A célkit•zések mellett, három északi uniós tagország jogosult volt az ún. Közösségi Kezdeményezésekben (INTERREG, LEADER stb.) történő részvételre is. Fontos megjegyezni, hogy az INTERREG által támogatott programokban Norvégia és Izland is részt vett az említett időszakban.

A táblázat rámutat a három északi uniós tagország EU regionális politikájában mutatkozó egyik lényeges különbségre. A hat célkit•zést szolgáló programokból, az együtt-finanszírozás keretében, több mint 10 milliárd euró értékben valósultak meg fejlesztések. Az EU hozzájárulása az említett összeg 40 %-át tette ki. A célkit•zések megvalósítása a három északi ország esetében a következő volt:

⁷ A hatodik célkit•zés az 1993. évi svéd, norvég és finn csatlakozási tárgyalások idején elfogadott eredmény volt, mely nem terjedt ki Dániára.

3. táblázat. Az 1994 és 1999 közötti célkitűzésekben támogatott programok megoszlása Dánia, Finnország és Svédország esetében

| | | |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------|
| Dánia: összesen 23 program | | |
| 2. és 5b. regionális célkitűzés: 5 | 3., 4., 5a nemzeti célkitűzés: 4 | Közösségi Kezdeményezés: 14 |
| Finnország: összesen 21 program | | |
| 2., 5b., 6. regionális célkitűzés: 4 | 3., 4., 5a nemzeti célkitűzés: 4 | Közösségi Kezdeményezés: 13 |
| Svédország: összesen 32 program | | |
| 2., 5b., 6. regionális célkitűzés: 11 | 3., 4., 5a nemzeti célkitűzés: 3 | Közösségi Kezdeményezés: 18 |

Forrás: Hallgeir 2002: 50. o.

A regionális célkitűzésekre jogosult dán, svéd és finn területek vonatkozásában elmondható továbbá, hogy az 1989 és 1999 között érvényben lévő közösségi szabályozás szerint a 2. célkitűzés a NUTS 2, kivételes esetben NUTS 3 szinten meghatározott régiókat; az 5. célkitűzés NUTS 2 és NUTS 3 régiókat, míg a 6. célkitűzés NUTS 2 szintű régiókat támogatott.

A 2000-2006-os programozási időszakban, az 1999 évi reformok eredményeként, lényeges változások következtek be a svéd, dán és finn regionális politikában. A jelzett periódusra három regionális politikai célkitűzést alkotott meg az Európai Bizottság.

4. táblázat. A 2000-2006 közötti programozási időszak regionális politikai célkitűzései

| | |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. célkitűzés | Azon fejlődésben elmaradt régiók támogatása, amelyek a jövedelem, a foglalkoztatottság, a termelési rendszer és az infrastruktúra vonatkozásában a legkomolyabb nehézségekkel szembesülnek. |
| 2. célkitűzés | A gazdasági és társadalmi szerkezetátalakítás miatt strukturális problémákkal küzdő régiók támogatása. Ide tartoznak az ipar és a szolgáltatások területén változásokon keresztül menő régiók, a hanyatló vidéki körzetek, a halászati ágazattól függő válságba jutott területek és a nehézségekkel küzdő városi körzetek. |
| 3. célkitűzés | Az oktatási, képzési és foglalkoztatási rendszerek alkalmazkodásának és korszerűsítésének támogatása |

Forrás: Kengyel 2002: 76. o.

Mint ismeretes, a regionális megközelítés kapcsán kiemelendő, hogy az EU által végrehajtott reformok gerincét alkotó 1260/1999. sz. tanácsi rendelet kimondta, hogy az 1. célkitűzést szolgáló támogatásokra NUTS 2 szintű régiók, a második célkitűzés megvalósításának rendelkezésre álló forrásokból a NUTS 3 besorolású régiók részesülhetnek. A 3. célkitűzésre nem határozták meg a közösségi támogatásokra jogosult területi- statisztikai besorolású egységek kategóriáit.

Az említett időszakban felhasználható további támogatások tekintetében fontos, hogy, hasonlóan az első programozási időszakhoz, a Közöségi Kezdeményezés keretében négy programra (INTERREG, EQUAL, LEADER és URBAN) pályázhatnak az erre jogosultak.

Svédország, Finnország és Dánia esetében 2000 és 2006 között összesen 11 – az 1. és 2. regionális célkitűzést felölelő – program végrehajtását kezdeményezték.⁸ Az INTERREG esetében ki kell emelni az INTERREG III B keretében indított „Északi Periféria” elnevezésű programot, melyben részt vesznek a Faerő-szigetek, Grönland és Norvégia is.⁹

Az északi nem EU-tagállamokkal kapcsolatban mindenképpen meg kell jegyezni, hogy a skandináv szakirodalom Norvégia tekintetében is használja az EU támogatási gyakorlatával összefüggésbe hozott regionális politika fogalmát, jóllehet a két ország nemzeti fejlesztési politikája nem kapcsolódik Strukturális Alapokhoz. A kutatások ugyanakkor megállapították: „A Strukturális Alapok befolyása tisztán látható a hazai regionális politika végrehajtásában, mint a *programozás és partnerség* [Kiemelés tőlem – F.L.] irányába tett lépéseket, bevezettek.”

II. 2. A REGIONÁLIS POLITIKA KÜLSŐ SZEMPONTJAI – AZ ÉSZAKI EGYÜTTMŰ KÖDÉS

A korábban említett NORDREGIO-tanulmányok meghatározták a „hazai regionális politika” fogalmát; e megjelölés alatt egyértelműen az adott állam – az európai közösségi jogharmonizáció alkalmazásával kialakított vagy a közösségi támogatási

⁸ A célkitűzésekben támogatott programok megoszlását mutatja Finnország, Dánia és Svédország esetében a Függelék 1. táblázata

⁹ A Közöségi Kezdeményezés programjait lásd a Függelék 2. táblázatában.

követelményeket nem integráló nemzeti fejlesztési politikával fogalmi összefüggésbe hozott – regionális politikáját értették. (Hallgeir [2002] 40. o.) Neumann azonban egy újfajta jelentéstartalmat kölcsönözött a regionális politikának, kiemelve, hogy ez utóbbival egy "belül•l kifelé irányuló kapcsolatot" (Neumann [1992] 15. o.) ápol a szubrégiót alkotó, egyúttal az északi együttm•ködés jelenlegi tagállamait lefed•, Észak-Európa. Neumann 1992-ben többek között azon a véleményen volt, hogy az északi együttm•ködésben részt vev• társadalmi szerepl•k gazdag skálája, valamint a kooperáció keretében elért eredmények alapján az együttm•ködés sokkal demokratikusabb és szélesebb társadalmi alapon nyugszik, mint az Európai Közösség. (Neumann [1992] 53. o.)

A nemzetközi szakirodalom egyértelm• álláspontot tükröz abban a tekintetben, hogy az északi együttm•ködés legfontosabb jellemz•i közé a civil és más nem kormányzati szervezetek, valamint a kooperáció hivatalos szervei között kialakult intézményesített kapcsolati hálózat tartozik, amely alkalmas alapot szolgáltatott az „alulról építkez• folyamat” gyakorlati megvalósításához. A társadalmi szervezetek és az északi együttm•ködés közötti kapcsolatok intézményesített hálózatáról értékes munkát közreadó *Andersson* a skandináv kooperációt jelölte meg az együttm•ködésben érintett különböz• intézmények, szervezetek és egyéb szerepl•k közötti interakciók, formális és informális struktúrák keretében. (Andersson [1994] 10-14. o.) Az alulról építkez•, valamint északi együttm•ködés társadalmi szerepl•ivel kialakított intézményesítési folyamattal kapcsolatban Andersson különösen nagy szerepet tulajdonított a skandináv együttm•ködést el•mozdítására, 1919 után valamennyi északi országban megalakult, ún. Északi Társulásoknak (Föreningarna Norden): „A Társulások nemzeti alapon m•ködnek a lakosság, szervezetek, pártok, parlamentek és kormányok között, valamint transznacionálisan transznacionálisan a többi északi ország társulásai között, valamint részben más transznacionálisan aktív szervezetek és csoportok között ” (Andersson [1994] 20-21. o.)

A Társulások és az északi együttm•ködés közötti kapcsolatok intézményesítésének szemléltetése céljából érdekesség, hogy a kooperáció által létrehozott Északi Kulturális Bizottság irányító testületében a Társulásokat vezet• igazgatók is helyet kaptak. 1967-t•l a Társulások véleményformáló, ismeretterjesztési kompetenciával vettek részt az északi együttm•ködés más hivatalos szerveinek a munkájában is. 1981-t•l az Északi Tanács valamennyi skandináv országban, illetve a széleskör• autonómiával rendelkező északi szigeteken regionális információs irodákat létesített, melyeket az adott

helyen működő Társulások irányítása alá vontak. Az intézményesített kooperáció modelljének finanszírozási gyakorlata szempontjából megemlítendő, hogy az irodák működési költségeit 50-50 %-ban az Északi Miniszterek Tanácsa, az adott ország regionális, illetve helyi közigazgatási szervei, illetve a velük kapcsolatban álló egyéb szervezetek fedezték.

A Társulások jelentőségét abból a szempontból is hangsúlyozta Andersson, hogy több évtizeden keresztül biztosítani tudták a kormányzati szereplők, az érdekképviselői és kereskedelmi szervezetek, vállalkozások, valamint a magánszféra közötti szervezett és folyamatos kommunikációt. Az északi együttműködés szereplőinek összetételét vizsgáló skandináv kutatók (Wendt, Neumann, Vibe, Hansen, Østergård stb.) egyetértettek abban, hogy a Társulásoknak elvitatatlan szerep jutott a kooperáció „alulról építkező” folyamatai társadalmi bázisának létrehozásában.¹⁰

¹⁰ Az Északi Társulások működését, a magyar EU-csatlakozás szempontjából a jelen értekezés V. fejezete részletezi.

III. A REGIONÁLIS POLITIKA MÉRÉSE ÉS ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE ÉSZAK-EURÓPÁBAN

Észak-Európa esetében az el•z• fejezetben értelmezett regionális politika fogalmával kapcsolatos meghatározások képezik a különböz• mérések és összehasonlító elemzések alapját. Lényeges, hogy az elvégzend• vizsgálatokhoz f•z•d• módszertanra vonatkozóan mind a nemzetközi, mind a hazai szakirodalomban közölt tudományos eredmények felhasználhatók.

III. 1. A MÉRÉS MÓDSZERTANA

A méréssel foglalkozó szakirodalom alátámasztja azt a nézetet, mely szerint az alkalmazott módszerek beazonosításához megfelelő kiindulási alapot nyújtnak konkrétan behatárolható területek vagy szakpolitikák. Ezt a vélekedést erősíti meg Forman Balázs is a regionális politika alapjainak ismertetésekor: „A regionális politika mint a terület és a területi folyamatokat tudatosan befolyásolni akaró politika, a területi egyenl•tlenségek és azok okainak feltárásával, elemzésével kezd•dik. A legels• lépés az elemzések módszereinek kiválasztása, melyek alapja az egymással méretben és funkcionálisan összehasonlítható területi egységekre, régiókra épül• statisztikai rendszer. A területi elemzésekhez szükséges továbbá a gazdasági és társadalmi területek mutatószámainak kiválasztása is.” (Forman [2003] 25. o.)

Éppen mérés elvégzéséhez kapcsolódó területek, módszertani elemek széles skálája indokolja, hogy az európai integráció folyamatában vizsgált egyenl•tlenségek elemzése egy összetett vizsgálatokon alapuló módszertani megközelítésen alapuljon. A módszertan komplexitására enged következtetni *Wishlade* és *Yuill* 1997-ben megjelent tanulmányának bevezet•je is: „A regionális egyenl•tlenségek beazonosítása és mérése alapvet• fontosságú a területek között meglév• egyenl•tlenségek feltárására hivatott politikák megalkotásához. (...) Európai szinten, a tagállamok által kialakított bonyolult, technikai nehézséggel vegyített módszertani eszközöket – az országok széles körét lefed• – összehasonlító elemzésekbe vonták be. Mindezen túlmen•en, az ilyen elemzéseknek nem utolsósorban a Strukturális Alapokhoz történ• hozzáférést

meghatározó egyenlőtlenségek mérése szempontjából vannak fontos következményei.”
(Wishlade –Yuill [1997] 3. o.)

A fenti megállapítások nagymértékben hozzájárultak az északi EU tagországok regionális politikáira irányuló mérésekkel kapcsolatos megfelelő módszertan kiválasztásához. A nemzetközi és a hazai szakirodalom a területi és térbeli vonatkozásokban vizsgálendő egyenlőtlenségek mérése tekintetében nagy hangsúlyt fektet a Strukturális Alapok pénzügyi transzferei által kifejtett hatásokra, az ezekkel kapcsolatos makroökonómiai elemzésekre, modellszámításokra. (Kengyel [2002] 117-134. o., Forman [2003] 27-33. o és 217-241. o.) Az uniós tag skandináv államok esetében azonban a Strukturális Alapok – a nemzeti GDP-hez történő – hozzájárulása viszonylag kicsi, ami más módszertani megközelítést igényel. A mérés módszertanára jellemző komplexitás, illetve kifejezetten az északi országok régióinak – a mérést segítő – adottságainak bemutatására, kiválóan alkalmasak az integrált kutatási, többszintű és interdiszciplináris megközelítést tartalmazó különböző egyenlőtlenségi mutatók.

III. 2. AZ EGYENLŐTLENSÉGI MUTATÓK KATALÓGUSA

Az egyenlőtlenségi mutatókkal kapcsolatos módszertan tekintetében le kell szögezni, hogy e mutatókat országok, országokon belül kialakult (pl. történelmi és földrajzi régiók), illetve az európai közösségi szabályozás átvételével kialakított területi, statisztikai egységek szintjén tanácsos alkalmazni.

III. 2. 1. REGIONÁLIS EGYENLŐTLENSÉGI MUTATÓK

Az ún. egyenlőtlenségi mutatók meghatározását az előzőekben említett *Wishlade* és *Yuill* közös tanulmánya tartalmazza, amely expliciten az Európai Unióban kialakult regionális egyenlőtlenségek mérését állította a középpontba. A szerzők a regionális egyenlőtlenségek három típusát különböztették meg:

5. táblázat. A regionális egyenlőtlenségi mutatók típusai

| Egyenlőtlenség típusai | Alkotóelemek |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Fizikai egyenlőtlenségek | Földrajzi és természeti adottságok |
| Gazdasági egyenlőtlenségek | Az adott régió(k) output-jában mutatkozó mennyiségi és minőségi természetű különbségek |
| Társadalmi egyenlőtlenségek | Népesség életszínvonala és jövedelemszintje |

Forrás: Wishlade és Yuill [1997] 5. o.

A regionális politika mérését szolgáló módszertan szempontjából kiemelve, hogy a fent bemutatott típusokra az ún. regionális egyenlőtlenségi mutatókat¹¹ alkottak meg, melyeket Svédországra, Finnországra és – egy mutatótípus kivételével – Dániára is kiterjesztettek:

6. táblázat. Fizikai egyenlőtlenségi mutatók

| Ország/ indikátorok | FI | FR | GR | P | S | UK | DG 4 | DG 16 |
|-----------------------------------------------------------------------|----|----|----|---|---|----|------|-------|
| Éghajlat | • | | | | • | | | |
| Piacokhoz történelmi hozzáférhetőség /periférikus helyzet | | • | • | • | • | • | | |
| Népesség | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Népesség változása | • | • | | • | • | | | |

Forrás: Wishlade és Yuill [1997] 11. o.

A táblázat adataiból kiderül, hogy; Finnország és Svédország esetében a klímával kapcsolatos, valamint a demográfiai trendeket felölölő indikátorok döntő mértékben játszanak közre a fizikai egyenlőtlenségek alakulásában. Az indikátorok további fontos jellemzője, hogy szerepük elemzésekor az Európai Bizottság érintett főigazgatóságai által kialakított módszertani szempontokat is figyelembe vették.

¹¹ Regional disparity indicators

A gazdasági egyenlőtlenségek meghatározása az alábbi adatokhoz köthet:

7. táblázat. Gazdasági egyenlőtlenségi mutatók

| Ország/ indikátorok | B | D | FI | FR | GR | NL | P | S | UK | DG4 | DG16 |
|-------------------------------------|---|---|----|----|----|----|---|---|----|-----|------|
| GDP/fő | • | | • | | | • | | | | • | |
| Adóbevétel | | • | | | | | | | | | |
| Ipari tevékenység struktúrája | • | • | • | • | | | • | • | • | | • |
| Infrastruktúra | | | | | • | | • | | | | |
| Gazdasági prosperitás | | | | • | • | | | | • | | |
| Demográfiai trendek | • | | • | • | | | | • | • | | • |

Forrás: Wishlade és Yuill [1997] 11. o.

A táblázatból következik, hogy Dániában és Svédországban a GDP-faktor nem meghatározó az egyenlőtlenség folyamatok alakulásában, jóllehet az utóbbi esetben jelentős különbségekre mutatnak rá a 13., 14. és 16. táblázatban közölt – az északi és a déli országrészben található, NUTS-szinten kialakított régiók jövedelmének – adatai. A GDP-n alapuló regionális és területi különbségek Finnország esetében is mérvadók, amit a táblázat is feltüntetett. A három északi országban ugyanakkor lényeges az ipari tevékenység szerkezetével kapcsolatos indikátor, ami általánosítható a vizsgált uniós tagországok döntő többsége esetében is. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy az infrastrukturális mutatónak nem tulajdonítottak különösebb jelentőséget; ezzel ellentétes megállapításokat, eredményeket közöltek az ún. hozzáférési indikátorok alapján végzett összehasonlító elemzések. (4., 5., 6. ábra) Mindhárom északi EU-tagállam esetében figyelemre méltó továbbá, hogy a gazdasági egyenlőtlenségi indikátorokat nem befolyásolta a gazdasági prosperitás alakulása. Dánia esetében ugyanakkor speciális tényező az adóbevétel, amely a dán regionális politika összetevői között is kiemelt helyen szerepel. A korábban már említett, a népességgel összefüggő, méréssel kapcsolatos adatok alátámasztják a ritkán lakott északi területek jelentőségét, melyek a

magyarázatot adnak arra, hogy Svédország és Finnország esetében miért szerepelnek kiemelt helyen is a demográfiai trendek.

8. táblázat. Társadalmi egyenlőtlenségi indikátorok

| Ország/ indikátorok | B | D | FI | FR | GR | NL | P | S | UK | DG4 | DG16 |
|---------------------------------|---|---|----|----|----|----|---|---|----|-----|------|
| Munkanélküliség | • | • | • | • | • | • | | | • | • | • |
| Munkanélküliség struktúrája | | | • | | • | | | | • | | |
| Foglalkoztatottsági trendek | | | | • | • | | | | • | | • |
| Jövőbeni foglalkoztatottság | | | | | • | | | | • | | |
| Aktív népesség | | • | | | | | • | • | | | |
| Képesítések/ezek összetétele | | | | | | | • | • | • | | |
| Jövedelem | | | • | | | | | • | | | |
| Életkörülmények | | | • | | | • | | | | | |
| Demográfiai trendek | • | | • | • | | | • | • | | | |

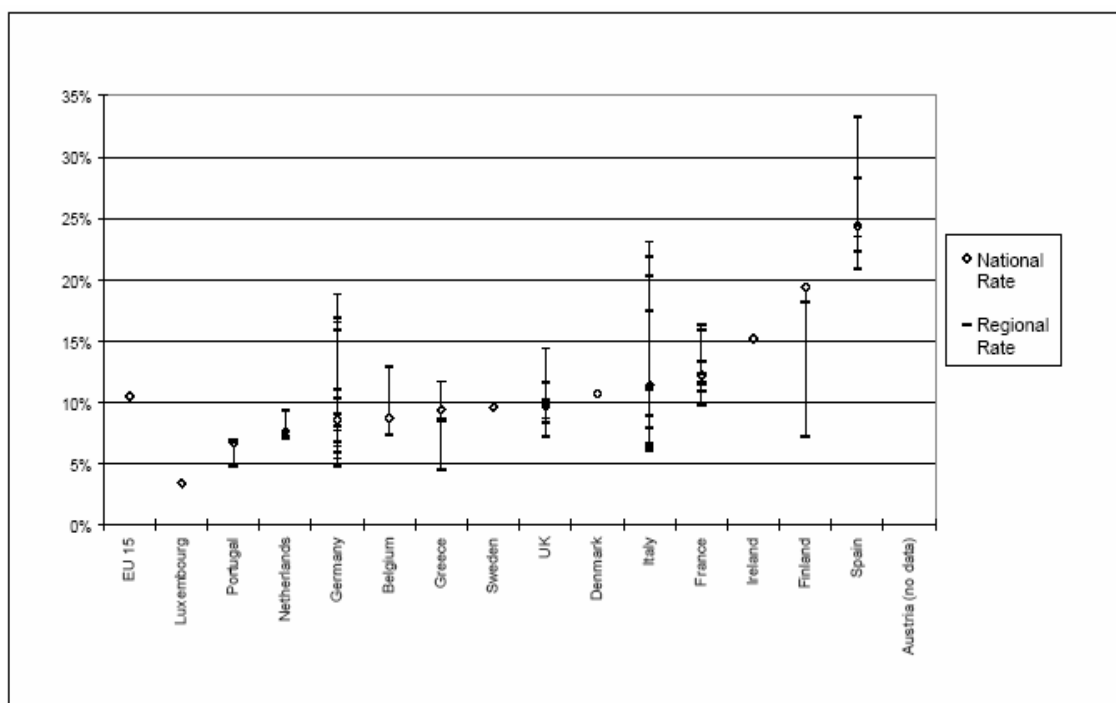
Forrás: Wislade és Yuill [1997] 17. o.

Látható, hogy Finnország esetében nagyobb súllyal esik latba a munkanélküliség szerkezetéhez kapcsolódó indikátor, mint Svédország és Dánia esetében, ami a finn munkanélküliség – az EU átlagához viszonyított – magas rátájával is magyarázható. Ugyanakkor a népesedési trendek Svédország és Finnország esetében, hasonlóan a fizikai és gazdasági egyenlőtlenségi indikátorokhoz, konstans tényezőnek tekinthető. A táblázat alapján az életkörülményekkel kapcsolatos mutató nem mérvadó Dánia és Svédország esetében, amire jóléti állam által nyújtott, továbbra¹² is széles körű szolgáltatások által biztosított magas, ti. az uniós átlaggal összevetett, színvonal adhat magyarázatot. Finnország és Svédország tekintetében ugyanakkor a jövedelemmel kapcsolatos mutató hangsúlyosan jelent meg, ami számos tényező mellett, az EU-

¹² Az 1990-es évek elején kiteljesedett gazdasági recesszió, mint ismeretes, érzékenyen érintette az északi jóléti modellt. A jóléti szolgáltatásokat számos területen megreformálták, ami érzékenyen érintette az állampolgárokat, különösen, ha a skandináv jóléti állam „aranykorához” köthető 1950-es és 1960-as években biztosított életkörülményeire gondoltak vissza

átlagához arányosított, magas árszínvonalnak, illetve a nagymértékű elvonásokkal járó adópolitikának tulajdonítható. Érdekes megállapítás, hogy Dánia vonatkozásában, a többi északi állam gyakorlatához hasonlóan, a magas árszínvonal és szigorú adópolitika ellenére, a jövedelmi mutatót nem sorolták az egyenlőtlenséget generáló tényezők közé. A továbbiakban

1. ábra. Nemzeti és regionális munkanélküliségi ráták az EU-ban (1994)



Forrás: Wishlade és Yuill [1997] 15. o.

A fenti, a munkanélküliséggel kapcsolatos adatok a regionális társadalmi egyenlőtlenségekre mutatnak rá. Jól látható, hogy az északi államok közül, az uniós átlaghoz mérve, Finnországban a legmagasabb az országos szinten vizsgált munkanélküliségi ráta, amely Dániához és Svédországhoz képest igen jelentős százalékos eltérést (8, illetve 10 %) mutat. A finn nemzeti szinten meghatározott munkanélküliség rátája megközelítőleg 1 százalékkal tér el a regionális szintre vetített munkanélküliségi ráta átlagához képest, ami az egyes régiók közötti aránytalanul magas egyenlőtlenségek meglétére enged következtetni. Ezt támasztják alá a 17. táblázatban közölt adatok, melyek a finn régiók munkanélküliségi rátájának összehasonlításakor igen kedvezőtlen értékeket mutattak ki. Továbbá következtetni lehet arra, hogy a finnországi régiók között, a svédországi és a dán régiókhoz mérten, relatíve nagyobb

különbségek mutatkoznak a munkanélküliség vonatkozásában, ti. a társadalmi különbségek is nagyobbak.

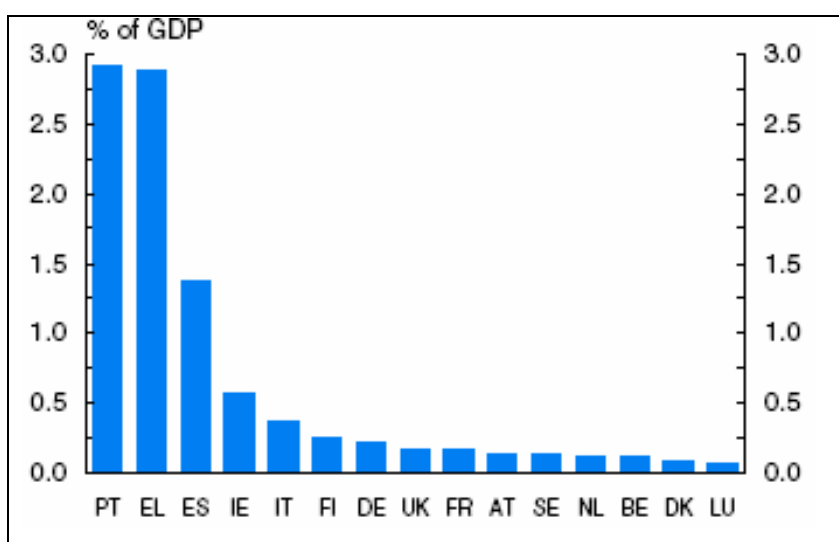
III. 2. 2. A JÖVEDELMI KÜLÖNBSÉGEK INDIKÁTORAI

A regionális politikára, ezen belül is a *területi egyenlőtlenségekre*, irányuló mérések pontosítására vonatkozóan, Forman olyan tudományos meghatározást adott, amely bevezetül szolgál az alkalmazott módszertan további konkretizálásának tekintetében:

„A területi különbségek mérésének legfőbb célja az, hogy megtudjuk, milyen tényezők befolyásolják, okozzák az egyes régiók közötti jövedelmi különbségeket, és ezek alapján feltérképezzük az ezek kiegyenlítéséhez szükséges beavatkozásokat.” (Forman [2003] 28. o.)

Mielőtt a GDP-mutatókon alapuló mérések részletes bemutatásra kerülnek, érdemes egy rövid pillantást vetni arra, hogy a Strukturális Alapokból érkező transzferek nagysága milyen százalékos arányt képvisel az egyes uniós tagállamok GDP-jében:

2. ábra. A Strukturális Alapok transzfereinek nagysága az EU-tagországok GDP-jében (beleértve valamennyi támogatott célkitűzést) 2000-2006 között

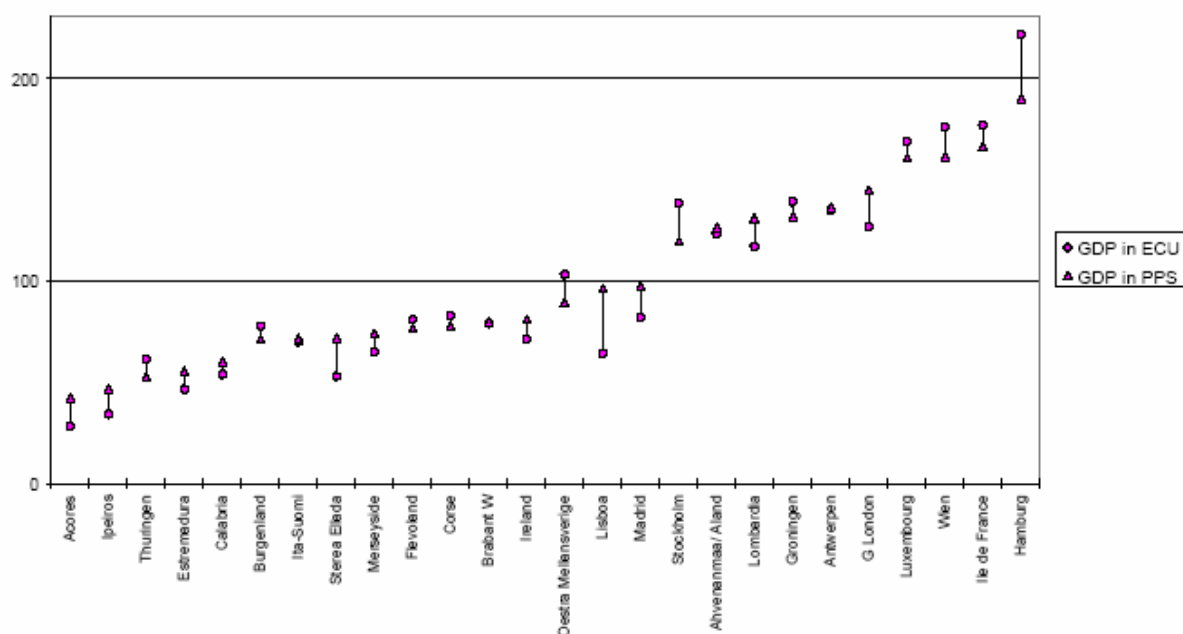


Forrás: Third Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Brussels, 2004. 138. o.

Megállapítható, hogy Dánia, Svédország és Finnország esetében a strukturális támogatások pénzügyi hozzájárulásai a nemzeti GDP értékének kevesebb, mint 0,5

százalékát teszik ki. Ezért az érintett országok esetében, miként azt a korábbi módszertani megjegyzések is kiemelték, nem mérvadó a Strukturális Alapok transfereivel járó hatások mérését szolgáló makroökonómiai elemzésekkel kapcsolatos keresleti oldali (pl. Beutel), kínálati oldali (QUEST, PEREIRA) vagy kombinált modellek (pl. HERMIN) alkalmazása.

3. ábra. Európa leggazdagabb és legszegényebb régióinak egy főre jutó GDP-je 1997-ben (EU 15 = 100).



Forrás: Wishlade és Yuill [1997] 15. o.

Miként a *Wishlade és Yuill* által publikált tanulmány is rámutatott arra, a GDP- és PPS-adatok, továbbá a GNI és GDI, mint gazdasági indikátorok alkalmasak arra, hogy – összehasonlító célzattal – főbb vonalakban demonstrálják a regionális GDP-n keresztül befolyásolt gazdasági egyenlőtlenségi trendeket az EU egyes tagországok régió közötti összehasonlító mérések függvényében. A fenti táblázat az uniós átlagot (100) vette alapul, a GDP-t még ECU-ban, illetve vásárlóerő-paritáson mérve. Az adatok alapján megállapítható, hogy több régió esetében a bruttó nemzeti termék értéke között jelentős különbségek vannak. Értelemszerően, minél nagyobb az átlagtól való eltérés mértéke, annál nagyobbak a regionális különbségek. Ita-Suomi és az Åland-szigetek esetében (Finnország) relatív különbségek figyelhetők meg, az előbbinél az uniós átlag alatti

GDP szerepel, ahol nem mutatkozik lényeges eltérés az ECU-ban és a PPS-n számított érték között. Az • land-szigetek esetében a vizsgált értékek közötti különbség nem szignifikáns, ám relatíve magasabb árszínvonal mellett, a jövedelem meghaladja mind az EU átlagát, mind a korábban említett másik finn régióra kivetített értékeket. Jóllehet, a fenti ábra meglehetősen kevés adatot közöl arra nézve, hogy mélyreható elemzések elvégzésére kerülhessen sor; Finnország esetében azonban megállapítható, hogy a fejlett és a fejletlen régiók között jelentős különbségekről beszélhetünk, amit alátámasztanak a 13., és 15. táblázatokban feltüntetett adatok is.

Mindenképpen hangsúlyozni kell, hogy a jövedelmi mutatók és az előzőekben felsorolt gazdasági indikátorok önmagukban nem alkalmasak arra, hogy a fennálló területi és regionális különbségek komplexitását mérni lehessen. Ezt a megállapítást igazolja Forman is. ([2003] 31. o.) A fentiekben közölt elemzések, kutatási eredmények, valamint módszertani elemek rámutatnak arra, hogy a területi és regionális egyenlenségek mérése függvényében mind a hazai, mind az európai közösségi szinten alkalmazott, valamint az észak-európai országokra fókuszáló módszertan kiemelten kezeli a GDP-tényezőt. A GDP-faktort európai közösségi szinten az Európai Bizottság által kiadott módszertani munkafüzetek, valamint a különböző kutatóintézetek által megjelentett elemzések és jelentések¹³ azon mutatók közé sorolják, melyekkel mérhetők a Strukturális Alapok, valamint a Kohéziós Alap forrásainak felhasználása, ennek eredményessége, hatékonysága és relevanciája. (Shut –de Vet [2002.] 2. o.)

Mint ismeretes, a Strukturális Alapok allokációjával kapcsolatos mutatókat a 1260/1999 sz. tanácsi rendelet definiálja: „Az első célkitűzés által lefedett régiók azok a régiók, amelyek megfelelnek a Területi Statisztikai Egységek Nomenklátúra II. szintjének (NUTS II szint), ahol a vásárlóerő-paritáson mért, egy jutó nemzeti össztermék (GDP) – melyet az elmúlt három év Közösségi adatok bázisán számítják ki, és 1999 március 26-án hozzáférhető – kevesebb, mint a közösségi átlag 75 %-a.” (Council Regulation [1999] 8. o.) A régiók teljesítménye és a GDP-faktor közötti összefüggések mérése szempontjából fontos az Eurostat azon megállapítása, mely szerint „a GDP és így az egy

¹³ Az északi országok vonatkozásában kiemelő a Strukturális Alapokból támogatott programok végrehajtásában, illetve értékelésében részt vevő különböző dán, svéd és finn regionális intézmények által kiadott féléves és zárójelentések, melyek elkészítését a strukturális támogatások felhasználását szabályozó közösségi rendeletek követelik meg. Minderről a program és a projekt szintű megközelítés kapcsán a jelen fejezet 2.5. alpontja tárgyalja.

főre jutó GDP egy ország vagy egy régió output-jának indikátorai és ily módon, az országok vagy a régiók gazdasági fejlődése szintjének összehasonlítását és mérését szolgáló egyik módszere.” (Statistics [1999] 1. o.)

A GDP-n alapuló összehasonlító mérési módszertan elsődleges forrásaihoz sorolandó az Eurostat által megalkotott, ti. az egy főre jutó nemzeti jövedelem alapján történő, besorolás, amely lefedi az EU, az EGT tagállamait, valamint az abban az időben csatlakozási tárgyalásokat folytató országokat:

9. táblázat. Országcsoportok a GDP százalékban mért értékei alapján történő besorolás alapján

| | |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| I. csoport GDP 125 % (EU 15=100) | Norvégia, Luxemburg |
| II. csoport GDP 110 % és <125 % (EU 15=100) | Hollandia, Ausztria, Izland, Írország, Dánia, Svájc |
| III. csoport GDP 90 % és <110 % (EU 15=100) | Egyesült Királyság, Svédország, Finnország, Franciaország, Németország, Olaszország, Belgium |
| IV. csoport GDP 75 % és <90 % (EU 15=100) | Ciprus, Spanyolország |
| V. csoport GDP 50 % és <75 % (EU 15=100) | Magyarország, Cseh Köztársaság, Görögország, Szlovénia |
| VI. csoport GDP <50 % (EU 15=100) | Románia, Törökország, Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország és Szlovákia |

Forrás: Statistics [2002] 1. o.

A GDP-mutatószámok, kiváltképpen az egy főre eső jövedelem nagysága vonatkozásában a nemzetközi szakirodalom további mutatók típusait is meghatározta:

10. táblázat. Jövedelmi mutatók számítási módjai

| Mutató jellege | Számítási mód |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Duál mutató | $D = y_{max}/y_{min}$, amely a legnagyobb és a legalacsonyabb egy főre eső jövedelemmel rendelkező régiók jövedelmeinek a hányadosát mutatja, %-ban mérve |
| Súlyozott relatív szórás | Összefoglalóan azt mutatja, hogy az egyes régiók adatai az átlaghoz képest milyen relatív különbségen belül helyezkednek el |
| Hoover-mutató | $H = 1/2 \cdot y_i - \bar{y} $, amely két változó térbeli eloszlása közötti eltérést mutatja |

Forrás: Forman [2003] 28-33. o.

A mutatók közül a súlyozott relatív szórás alapján mért regionális különbségek a következ•képpen alakulnak az EU északi tagállamaiban:

11. táblázat. Súlyozott relatív szóráson alapuló regionális különbségek Dánia, Finnország és Svédország esetében.

| Ország | GDP/f• PPS 1986 | GDP/f• PPS 1996 | Regionális GDP súlyozott relatív szórása 1986 | Regionális GDP súlyozott relatív szórása 1996 |
|------------|-----------------|-----------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Dánia | 112,1 | 119,3 | n.a | n.a |
| Finnország | 99,7 | 96,9 | 17,4 | 20 |
| Svédország | 111,5 | 101,2 | 10,7 | 11,7 |
| EU 15-ök | 100 | 100 | 27,1 | 26,9 |

Forrás: Forman [2003] 30. o.

A táblázat alapján megállapítható, hogy Finnország és Svédország esetében a régiók adatainak relatív szórása növekedett a vizsgált id•szakban. Finnország esetében jelent•sebb, Svédország tekintetében kisebb mértékben. Az értékek emelkedése azonban az EU átlagban bekövetkezett változáshoz viszonyítva nem jelentik azt, hogy lényegesen növekedtek volna a regionális különbségek. Az eltérések mértéke inkább a nemzeti, illetve a régiók szintjén történ• elemzések szempontjából jelent•s. Ezt a megállapítást támasztják alá az északi nemzeti statisztikák és az EU mérési módszertanát együttesen alkalmazó – a NORDREGIO által elvégzett – számításokból. A számítások egyik lényeges jellemz•je, hogy részletesebben vizsgálja az északi országok régióit; a regionális jövedelmi különbségeket is felölel•, összehasonlító elemzéseket mind az 5 északi ország és az autonóm területek régióira kiterjesztette. A nem EU-tag északi államok esetében, eltér•en az Eurostat által kialakított gazdasági indikátorok – a nemzetgazdasági szinten történ• – alkalmazásától, a nemzeti fejlesztési politikák keretében m•köd• támogatási gyakorlat alapján határozta meg az EU- és a központi kormányzati források igénybe vételére jogosult régiókat, célterületeket.¹⁴

A NORDREGIO által végzett vizsgálatok alapján nemcsak az északi régiók fejlettségének alakulását mutató GDP-mutatókat vethetjük össze az Unió átlagával, hanem következtetni tudunk többek között a leggazdagabb és a legszegényebb északi

¹⁴ Lásd a Függelék 3. táblázatát.

régiók GDP-jének hányadosára is. Az összehasonlító elemzések a nem EU-tag északi országok, valamint a speciális státuszt élvező területek által lefedett térség 75 régiójára terjedtek ki. A régiók GDP-adatait a nemzeti szinten elállított és az uniós átlag GDP-hányadáshoz viszonyították. A vizsgált régiók száma lehetővé tette a kizárólag Észak-Európa régióira alkalmazott duál mutatók vizsgálatát.

12. táblázat. A 25 leggazdagabb és a legszegényebb régiók GDP-jének hányadosa Észak-Európában (százalékban mérve)

| Régiók GDP-átlaga | |
|--------------------------------------------|------|
| 25 leggazdagabb | 119 |
| 25 legszegényebb | 84,2 |
| 25 leggazdagabb és legszegényebb hányadosa | 1,4 |
| EU átlag | 100 |

Forrás: Hallgeir [2002] 102-105. o.

A GDP-hányadost érdemes összevetni az EU 25 leggazdagabb és legszegényebb régióinak GDP-hányadosát mutató duál mutatóval, mely 1996-ban 2,4 % volt. (Forman [2003] 29. o.) A NORDREGIO által közölt adatokból következtetni lehet arra, hogy folytatódott az a kedvezőtlen tendencia, amelyet nem egyértelműsítettek a súlyozott relatív szóráson alapuló számítások. Az adatok azt valószínűsítették, hogy az EU-átlaghoz viszonyított kedvező értékek ellenére, az északi országokon belüli régiók esetében jelentős mértékű egyenlenségek meglétével számolhatunk, melyek területi eloszlása, földrajzi nagysága, népességszáma is eltérő és aránytalan mértékben érvényesül. A megállapításokkal összhangban, a NORDREGIO számításai alapján az északi régiók fejlettségi különbségeit mutató adatok a következők:

- § Az EU-átlag GDP-jének 75 %-át el nem érő régiók száma mindössze 5, ami a vizsgált 75 régió 6,6 százalékát teszi ki. A szóban forgó régiók kivétel nélkül Finnországban találhatók.
- § Összesen 42 északi régió (56 %) GDP-jének az értéke nem haladja az uniós GDP-átlag indexált értékét (100 %).
- § Ugyanakkor ezt az értéket a vizsgált 75 északi régió 41 százaléka (31 %) lépi át.
- § Három régió jövedelmének nagysága megegyezik az EU indexált átlagával.

13. táblázat. Régiók, regionális GDP-k területi megoszlása az öt északi országban*

| Ország | Régiók száma, a regionális GDP < EU 15 GDP-átlaga = 100 (1999) | Régiók száma, a regionális GDP > EU 15 GDP-átlaga = 100 (1999)** |
|------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Finnország | 17 | 3 |
| Dánia | 3 | 9 |
| Norvégia | 5 | 12 |
| Svédország | 14 | 7 |
| Izland | n.a. | n.a. |

* A számítások Hallgeir [2002] 92-105. o táblázataiba foglalt százalékos adatokon alapulnak

** ide sorolva az EU átlag GDP=100 értéken álló régiókat is

A táblázatban szereplő adatok mutatják, hogy az EU GDP átlagánál alacsonyabb jövedelemmel rendelkező EU-tagországok régiói az első programozási időszakban jelentős struktúrapolitikai támogatásokat élvező svéd és finn területeken találhatók. A legkedvezőtlenebb arányokkal a finn régiók jellemezhetők, ami részben a korábban bemutatott társadalmi és fizikai egyenlőtlenségi mutatók hatásaival magyarázhatók, jóllehet a finn nemzeti össztermék jelentős mértékben bővülésével tanúskodnak a megjelölt időszakban készült statisztikai elemzések. Dánia és Norvégia esetében nem található olyan régió, amely az EU-átlag 75%-ánál alacsonyabb GDP-értékkel rendelkezik. Dánia vonatkozásában beszélhetünk a legkedvezőbb arányról az uniós átlagot meghaladó és az annál alacsonyabb regionális GDP-mutatók megoszlása tekintetében

III. 2. 3. KOMBINÁLT MUTATÓK AZ ÉSZAKI KÖZÖSSÉGI SZINTKUTATÁSI MÓDSZERTANBAN

A regionális egyenlőtlenség mérésére irányuló, a NORDREGIO által alkalmazott, észak-európai közösségi szintű kutatási módszertan, valamint az EU-ban megalkotott vizsgálati módszerek összegeztethetősége szempontjából lényeges, hogy a Wislade és Yuill által összegzett regionális egyenlőtlenségi mutatók leképezhetők az északi régiókra, ez utóbbiakra alkalmazott demográfiai, társadalmi és gazdasági mutatók számszerűsíthető értékeire. (14. táblázat)

14. táblázat. A Strukturális Alapok támogatásaira jogosult területek számszerűsíthető mutatói Svédországban az egyenlőségi indikátorok alapján. (összesített adatok)

| Terület (km ²)/ népesség száma 2001-ben (ezer fő) | Össznépesség változása éves átlagban (%) 1995-2000 FI* | Nettó migráció/ 1000 lakos éves átlagban (%) 1995-2000 GI** | Foglalkoztatottság mértékének változása (%) 1994-1999 TI*** | Munkanélküliségi ráta változása (%) 1998-2000 TI <hr/> Munkanélküliségi ráta 2001-ben (%) TI |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Célkitűzés Norra Norrland és Södra Skogslän területek: **** 249.200 / 954.900 | -6.8** | -4.5** | -2.7** | 9.7** <hr/> 6.7** |
| 2. Célkitűzés Északi régió: 32.100 / 635.300 | -7.3 | -4.4 | - 0.5 | 9.1 <hr/> 6.4 |
| 2. Célkitűzés Déli régió: 19.100 / 362.900 | -8.5 | -4.9 | - 0.4 | 6.6 <hr/> 4.3 |
| 2. Célkitűzés Nyugati régió: 25.300 / 518.800 | -7.1 | -3.8 | - 0.1 | 8.5 <hr/> 6.3 |
| 2. Célkitűzés Szigetek: na. / 87.100 | n.a | n.a | n.a | n.a <hr/> n.a |

* FI = Fizikai egyenlőségi indikátorok

** GI = Gazdasági egyenlőségi indikátorok

*** TI = Társadalmi egyenlőségi indikátorok (Wishlade és Yuill [1997] alapján)

**** A táblázat nem tartalmazza az INTERREG-programokban részt vevő területek adatait

Forrás: Hallgeir [2002] 92-93. o.

A regionális célkitűzések átlagértékei összevetésekor figyelembe kell venni Svédország 1995 és 2001 közötti makrogazdasági helyzetét, melyet kedvezőtlen trendek jellemeztek a vizsgált időszakban (növekvő munkanélküliség és költségvetési deficit, az elrejelzésekhez képest kisebb mértékű gazdasági növekedés). Tekintettel az elmondottakra óvatosan kell kezelni az egyenlőségi mutatók értékeiből következő eredményeket. A fenti táblázatok alapján megállapítható pl., hogy – leszámítva a svéd

szigetek (Öland, Gotland, Botteni-öböl szigetvilága) – a Strukturális Alapok transzfereire jogosult területeken, az ország gazdasági teljesítményéhez és a számszerűsített indikátorok alapján számított regionális átlagokhoz képest jelentős mértékben, kedvezőtlenebbül alakultak a foglalkoztatottságot és a munkanélküliséget felölelő változók társadalmi egyenlőtlenségi mutatói a vizsgált területek megközelítőleg 38 százalékában, melyek Svédország területének 2/3-dát fedik le. Hasonló mondható el azonban a nettó migrációról. Jóllehet, a regionális fejlesztést és beruházást szolgáló transzferek kínálati hatásai munkahelyteremtést eredményeztek az érintett területeken, ám ez továbbra sem gátolta meg a munkaerő migrációját a hagyományosan fejlettebb közép- és dél-svédországi iparosodott területek irányába.

Következésképpen, az 1. és 2. Célpontos alá eső észak-svédországi régiók, valamint ez utóbbiaknál fejlett területek között növekedett a gazdasági különbség. A NORDREGIO statisztikai számításai alapján az 1. Célpontos által felölelt 49 svéd önkormányzatból csupán 3 esetben beszélhetünk éves pozitív nettó migrációs rátáról az 1995-2000 közötti időszakban.

Megegyezően a gazdasági területi egyenlőtlenségekkel, a fizikai mutatók alapján meghatározott különbségek is növekedtek a támogatásra jogosult régiók, illetve ez utóbbiak, valamint a strukturális forrásokból nem részesülő területek között. A strukturális támogatásokra jogosult valamennyi – Észak-Svédországot lefedő – NUTS-regió átlagosan 7 százalékos évi népességcsökkenést regisztrált 1995 és 2000 között, amíg az ország területének kevesebb, mint 10 százalékát kitevő 5 – három nyugati és 2 észak-nyugati NUTS – régió átlagosan 5 százalékos népességnövekedést produkált.

Terjedelmi korlátok miatt nem lehetséges a Strukturális Alapok támogatásaira jogosult finn és dán régiókra alkalmazott – egyenlőtlenségi mutatókon alapuló – módszertan részletezése, ezért a strukturális támogatások felhasználása tekintetében – Svédország helyzetéhez hasonló – finn vonatkozású, összegző megállapítások kerülnek rövid felsorolásra. Finnország esetében is hasonló tendenciák érvényesültek a vizsgált 1995 és 2001 közötti időszakban. Az ország makrogazdasági helyzete a foglalkoztatottság szempontjából igen kedvezőtlen képet mutatott (átlagosan 17 %), ugyanakkor a GDP értéke tartósan növekedett. A Strukturális Alapok transzferei 2001-re az országos átlaghoz mérve, 3-4 %-val csökkentették munkanélküliséget, javították a foglalkoztatottság bővülését, ám ez utóbbi százalékos változása nem eredményezett

jelentős különbséget összehasonlítva azokkal a területekkel, melyek nem részesültek közösségi strukturális támogatásokban. A nettó migrációs ráta éves alakulása nagy hasonlóságot mutat Svédország esetével. Az 1. Célkritérium által lefedett 132 finn önkormányzat közül csupán 5 esetében alakult ki pozitív nettó migrációs érték 1995 és 2000 között.

A NORDREGIO által alkalmazott módszertannal nem csak a strukturális támogatásokra jogosult régiók vizsgálhatók, hanem a támogatásokban nem részesülő területek elemzése is elvégezhető a korábban említett mutatók felhasználásával.¹⁵ Ezzel a módszertani megközelítéssel a nem EU-tag Norvégia és Izland területén mutatkozó regionális egyenlőtlenségeket is mérhetők. Az északi közösségi szintű módszertan további lényeges eleme, hogy pl. Norvégia esetében az INTERREG Közös Kezdeményezésben történő részvételt is vizsgálta, ami a közösségi pénzügyi alapokból támogatott programokhoz fűződő követelmények (tervezés, programozás, program-, projektmonitoring, értékelés) átvételéről tanúskodik.

A jelen disszertációra vonatkozó terjedelmi korlátozások ismételtelen nem teszik lehetővé, hogy valamennyi északi ország esetében, ti. a strukturális támogatásokra jogosult, illetve az azokból nem részesülő régiók – a regionális egyenlőtlenségek mérésére és az északi közösségi szintű kutatási módszer által használt mutatók alkalmazása útján – részletes összehasonlító elemzését bemutassam. Praktikus okokból ezért kiválasztottam azon országok régióit, melyek az 1994 és 1999 közötti programozási időszakban részesültek a strukturális támogatásokból, illetve azokra nem voltak jogosultak. A támogatási jogosultság szempontja mellett, – hasonlóan a 14. táblázatban leírtakkal – feltüntettem a regionális egyenlőtlenségi mutatókat a NORDREGIO módszertanában használt indikátorok helyén. (15. táblázat) A táblázatban szereplő nemzeti és regionális GDP értékek egyúttal alkalmasak arra, négy ország és 20 régió összehasonlító elemzését végezhessük egységes mutatókon keresztül.¹⁶

¹⁵ Ez a feladat azonban a disszertáció számára szabott terjedelmi megkötések miatt nem lehetséges. Ezért az alapindikátorokat és a regionális egyenlőtlenségi mutatókat foglaltam össze a Függelék 6. táblázatában.

¹⁶ Izland esetében, sajnálatos módon nem álltak rendelkezésre elegendő adatok a leírt elemzések elvégzéséhez.

15. táblázat. Gazdasági mutatók adatai az egyes északi országok régióiban

| Ország | Népesség (1000 f•) 2001-ben FI | Foglalkoztatottság Rátájának változása (%) 1994-1999 TI | Munkanélküliség (%) 2001-ben TI | GDP/f• PPS-ben 1999 (%) EU15=100 GI |
|------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|
| Dánia | 5.349.110 | 5.6 | 3.7 | 119 |
| Koppenhága – f• városi régió | 1.806.667. | 8.7 | 3.0 | 145 |
| Ringkøping | 273.517 | 2.5 | 2.9 | 120 |
| Nordjylland | 494.833 | 5.2 | 5.3 | 105 |
| Storstrøm | 259.691 | 1.6 | 5.0 | 85 |
| Bornholm | 44.024 | -0.3 | 6.9 | 90 |
| Finnország | 5.181.115 | 13.4 | 10.2 | 100 |
| Uusima | 1.304.595 | 23.3 | 6.2 | 142 |
| Észak-Karjala | 170.609 | 3.9. | 16.1 | 73 |
| Lappföld | 191.768 | 3.0 | 17.8 | 80 |
| Észak-Pohjanmaa | 365.358 | 15.7 | 11.9 | 90 |
| Kainuu | 89.777 | 0.5 | 18.2 | 69 |
| Izland | 282.849 | 11.3 | 2.1 | 119 |
| Reykjavík régió | 174.991 | 16.0 | 1.8 | n.a |
| Reykjavíkon kív•li területek | 107.858 | 4.6 | 2.8 | n.a |
| Norvégia | 4.503.436 | 13.2 | 3.7 | 126 |
| Oslo és Akerhus | 980.714 | 14.5 | 3.8 | 181 |
| Oppland | 183.419 | 6.6 | 2.7 | 91 |
| Rogaland | 375.225 | 14.6 | 4.2 | 131 |
| Finnmark | 74.087 | -2.1 | 6.6 | 95 |
| Troms | 151.777 | 7.8 | 3.9 | 108 |
| Svédország | 8.882.792 | 4.2 | 4.9 | 102 |
| Stockholm régió | 1.823.210 | 12.5 | 2.8 | 134 |
| Nyugat-Norrland | 246.903 | -3.0 | 6.6 | 103 |
| Södermanland | 256.033 | 0.4 | 5.8 | 85 |
| Norrbotten | 256.238 | 4.9 | 8.4 | 102 |
| Halland | 275.004 | 2.5 | 4.9 | 88 |

Forrás: Hallgeir [2002] 102-104. o.

A táblázatban alapján Dánia esetében is megállapítható, hogy a földrajzi, gazdasági és társadalmi egyenl•tlenségi mutatók által kifejtett eredmények és hatások mérsékeltek a

regionális különbségeket, ti. fokozódott a gazdasági és szociális kohézió. Az ország és az EU átlagához képest legmagasabb értékekkel bíró indikátorokkal rendelkező Koppenhága-régió, valamint a legalacsonyabb mutatókat képviselő Storstrøm régió között több mint 50 százalékos különbség adódik a munkanélküliségi ráta és a GDP mutató tekintetében. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a legelmaradottabb régióban minden évben javultak a munkanélküliséget jelző mutatók értékei, csökkent a társadalmi egyenlőtlenség mértéke, az előző esztendő átlagához viszonyítva. Hasonló tendenciák érvényesültek Bornholm szigete kapcsán is. Érdemes megemlíteni, hogy a táblázatban feltüntetett Ringkøping és fentebb részletezett fővárosi régió az országos és az uniós átlagot egyaránt meghaladó GDP-értékekkel rendelkezik, továbbá a munkanélküliségi rátájuk is alacsonyabb a nemzeti átlagnál. A két régió 2001-ben kikerült a Strukturális Alapok támogatásaira jogosult területek közül. Az uniós átlagot meghaladó, ám a nemzeti szint alatt teljesítő regionális GDP értéket mutató Nord-Jylland továbbra is jogosult a strukturális transferekre.

Finnország esetében a dán példához hasonló folyamatok figyelhetők meg. A Strukturális Alapok támogatására jogosult területek, kiváltképpen a finn Lappföld és a fővárosi régió (Uusimaa) között mindhárom regionális egyenlőtlenségi indikátor függvényében jelentős különbségek állnak fenn. A fővárosi régió – vásárlóerő-paritáson számított – GDP-je 142 %, míg a legalacsonyabb értékkel rendelkező észak-finnországi régió (Kainuu) GDP értéke csupán 69 %. A finnországi régiók közötti fizikai, a gazdasági és a társadalmi egyenlőtlenség, korábban már említett, tartós fennmaradását erősítik további tények, illetve tényezők is. A finn Lappföldhöz, illetve más észak-finnországi tájegységhez tartozó, strukturális támogatásokból részesülő, régiókban az előbb említett mutatók mindegyike tekintetében – a mostoha éghajlati viszonyok, a periférikus helyzet, demográfiai trendek, migráció, munkanélküliség – relatíve nagy különbségek mutatkoznak az ország déli és dél-nyugati régióihoz képest. A munkanélküliségi ráta országos szinten 10.2 százalék; a legmagasabb érték az észak-finnországi területek régióiban mutatkozik. A 20 finn régióból, kettőben – Lappi, Kainuu – 16 %-nál magasabb a munkanélküliség ráta. E régiókban egyúttal a foglalkoztatottság alakulása is kedvezőtlenül alakult (3%, 0,5 %), míg az országos átlag 13,4 százalék volt. Kivételt képez Észak-Pohjanmaa régiója, ahol a magas munkanélküliség (11.9 %), egyúttal a bővülő foglalkoztatottság (6 év alatt 15.7 %), valamint a nemzeti GDP-átlagánál alacsonyabb mutató (90, PPS) ellenére a régió

területének közel 20 %-a kikerült a támogatásra jogosult területek közül. Korábban már utaltam arra, hogy az elvándorlás mértéke is hasonló tendenciákkal jellemezhető; a negatív nettó migrációs érték – kivétel nélkül – valamennyi észak-finnországi régióban érvényesült. Összefoglalásképpen elmondható, hogy a fenti mutatók alapján bemutatott régiók között továbbra is jelentős egyenlenségekkel kell számolni. A fizikai, társadalmi és gazdasági természetű paraméterek alapján meghatározott egyenlenségi mutatók a vizsgált 20 régió döntő többségében (17) csökkentek; a Strukturális Alapokból legnagyobb összeggel támogatott területeken 1994 és 1999 között nem (Kainuu, Észak-Karélia), vagy csak kis mértékben javultak az indikátorok értékei. (Lappföld)

Svédország esetében is érvényre jutottak az előzőekben ismertetett tendenciák. A regionális egyenlenséget mutató folyamatok relatív összehasonlításának egyik pontját a stockholmi fővárosi régió képezi, melyet mindhárom egyenlenségi mutatók alapján a legkedvezőbb értékek jellemeznek. A GDP értéke 1/3-dával haladja meg az országos és az uniós átlagot (134:102:100), továbbá munkanélküliség rátája jóval az országos szint alatt helyezkedik el (2.8: 4.9), illetve a foglalkoztatottság bővülése 1994 és 1999 között 12.5 százalék volt, ami közel háromszorosa a vizsgált intervallumra megállapított országos átlagnak (4.2 %). A komparatív elemzés másik pólusát a regionális egyenlenségi mutatók negatív együtthatóit érvényesítő Västernorrland és Norrbotten régiók jelentik, ahol a viszonylag magas GDP-érték (103, PPS és 102, PPS) ellenére, az egész ország területéhez mérten kedvezőtlenül alakult a foglalkoztatottság mértéke (-3 % és -4.9 %), illetve hasonlóan jellemezhető a munkanélküliségi ráta alakulása is (6.6 %, illetve 8.4 %). A svédországi régiókban mutatkozó különbségek összehasonlítása kapcsán elmondható, hogy a három egyenlenségi indikátor nem érvényesült koncentráltan, ti. kizárólag a negatív – a területi különbségeket erősítő – hatásokat kifejtve a hagyományosan elmaradott északi és a fejlett közép, illetve déli országrész régióiban. Az állítást példázza Södermanland régiója, amely országos viszonylatban a legkisebb GDP-értékkel rendelkezik (85, PPS), ám a nemzeti átlagokhoz mérten kedvezőtlen foglalkoztatottsági és munkanélküliségi mutatók ellenére, a 2001 után kikerült a strukturálisan támogatott területek közül.

Végezetül érdemes röviden kitérni *Norvégia* estére is, ahol a legnagyobb és a legkisebb GDP-értékekkel rendelkező régiók (Oslo-Akerhus és Oppland) közötti különbség

háromszoros, azonban a norvég régiók jövedelme mind az uniós átlag, mind a többi északi ország regionális GDP értékeihez viszonyítva magasabb. Hasonlóan Finnország esetéhez, a regionális egyenlőtlenségi mutatók által indukált negatív hatások leginkább a ritkán lakott és kedvezőtlen éghajlati viszonyokkal jellemezhető észak-norvégiai régiókra (Finnmark, Troms, Norland, Észak- és Dél-Trøndelag) koncentráálódtak. Jóllehet a felsorolt területek, népességi, migrációs, foglalkoztatottsági és munkanélküliségi, valamint GDP-indikátorai az országos átlaghoz képest kedvezőtlenebbek, a GDP-faktor tekintetében a vizsgált 19 területi-statisztikai egység közül csupán hat régió múlja alul az EU-átlagot; közülük 4 viszont az ország közép- és déli területein található, ahol a társadalmi egyenlőtlenségi mutatókból is vegyes eredményekre következtethetünk. Tehát Norvégia tekintetében megállapítható, hogy jelentős különbségek mutatkoznak az egyes régiók között, a regionális egyenlőtlenségi indikátorok alapján azonban a különbségek kiegyenlítettebbek, mint a Finnország vagy Svédország vizsgált régiói esetében.

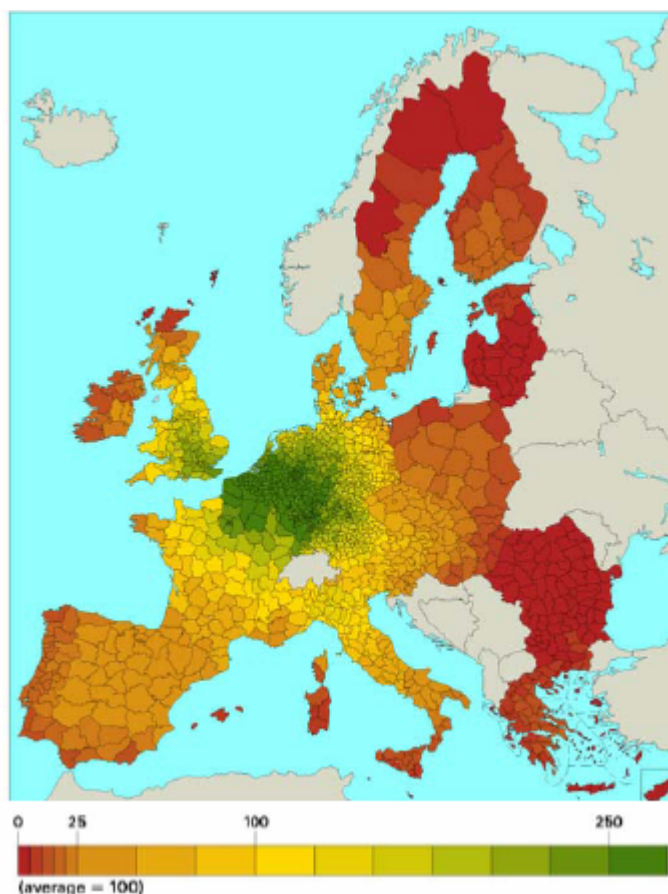
III. 2. 4. A HOZZÁFÉRÉSI INDIKÁTOROK KATALÓGUSA

A Wislade és Yuill által összesített regionális egyenlőtlenségi indikátorok, kiváltképpen a piacokhoz és az infrastrukturális ellátottsághoz történő hozzáférés fizikai mutatói olyan egyéb tényezőkkel is kapcsolatosak, melyek alapján újabb paramétereken keresztül mérhetők a regionális különbségek Észak-Európában. *Spiekermann és Neubauer* összefoglaló tanulmányában, az ún. hozzáférési indikátorok alkalmazása útján többek között azt vizsgálta, hogy az északi országok – hagyományosan perifériusnak tekintett – régiói valóban a központi fekvésű területektől távol eső vidékeivel azonosíthatók-e a hozzáférést lehetővé tevő, rendelkezésre álló regionális infrastrukturális tényezők függvényében. (Spiekermann – Neubauer [2002] 7-41. o.)

A periférius elhelyezkedés és a hozzáférés fizikai lehetőségei alapján történő mérés szempontjából bevezetéképpen szükséges magának a perifériának rövid meghatározása. *Kepple* ezzel kapcsolatban azt a nézetet vallja, hogy az „periferialitás” megegyezik a gazdasági tevékenységhez történő relatív hozzáféréssel vagy nem hozzáféréssel. (Spiekermann – Neubauer [2002] 9. o.) A hozzáférés ugyanakkor egy adott közlekedési rendszer „terméke”, amely meghatározza egy területnek, ti. régió, város, térség – az elhelyezkedésből adódó – elnyelést valamennyi más területhez képest.

A hozzáférési mutatókkal tehát mérni lehet egy adott területen elhelyezkedő háztartásoknak és vállalkozásoknak – a közlekedési infrastruktúra meglétéből és használatából származó – elnyeit. Ezzel a regionalizmus, illetve a regionális folyamatokat felölelő mérések alanyainak körét is kitágíthatjuk. Az európai közösségi és az északi közösségi szintű kutatási módszertan alkalmazása szempontjából fontos, hogy az Európai Bizottság által 2001-ben kiadott Kohéziós Jelentésben NUTS szinten definiálták – a Bizottság saját megközelítésében értelmezett – központi és periférikus fekvésű régiókat. (Spiekermann – Neubauer [2002] 7. o.)

4. ábra. Periférikus régiók az Európai Unióban.



Forrás: Spiekermann – Neubauer [2002] 9. o

Az ábra érdekessége, hogy a periférikus elhelyezkedést az adott régió(k) gépkocsival és tehergépkocsival történő elérhetősége alapján állapították meg. Az ábra alapján az észak-európai régiók, kivétel nélkül a periférikus területek közé sorolandók. Svédország és Finnország esetében alátámasztható, hogy a regionális egyenlőtlenségi indikátorok

alapján vizsgált, viszonylag nagy különbségeket felmutató, északi területek (Norbotten, Kainuu, Lappföld stb.) az említett hozzáférési mutatók alapján periférikus területek közé sorolhatók. Természetesen egy ilyen jellegű mutató önmagában nem sokat árul el; a periférikus és a központi fekvés pontosabbi meghatározásakor – hasonlóan a regionális egyenlőtlenséget felőlelő korábbi vizsgálatokhoz – komplex, több dimenzióra kiterjedő, mutatókra van szükség. A megkövetelt komplexitást szolgálják az ún. generikus hozzáférési indikátorok, melyek két fő funkciót tartalmaznak; egyrészt kifejezik a (fizikai úton) elérendő lehetőséget vagy tevékenységet, másrészt kifejezik az ezekhez szükséges erőfeszítést, időt, távolságot vagy költséget:

$$A_i = \sum_j g(W_j) f(c_{ij})$$

Ahol az i terület hozzáférhetősége, W_j a W tevékenység, melyet j területen kell elérni, illetve c_{ij} a j területnek – az i területtől történő – elérésének általánosított költsége. A $g(W_j)$ és az $f(c_{ij})$ funkciókat tevékenységi funkcióknak és akadályoztató funkcióknak nevezzük, melyek értékei egymással súlyozhatók.

A generikus hozzáférési indikátorokat funkcióik alapján lehet specializálni, melyet az alábbi táblázat foglal össze:

16. táblázat: Generikus hozzáférési indikátorok típusai és funkciói¹⁷

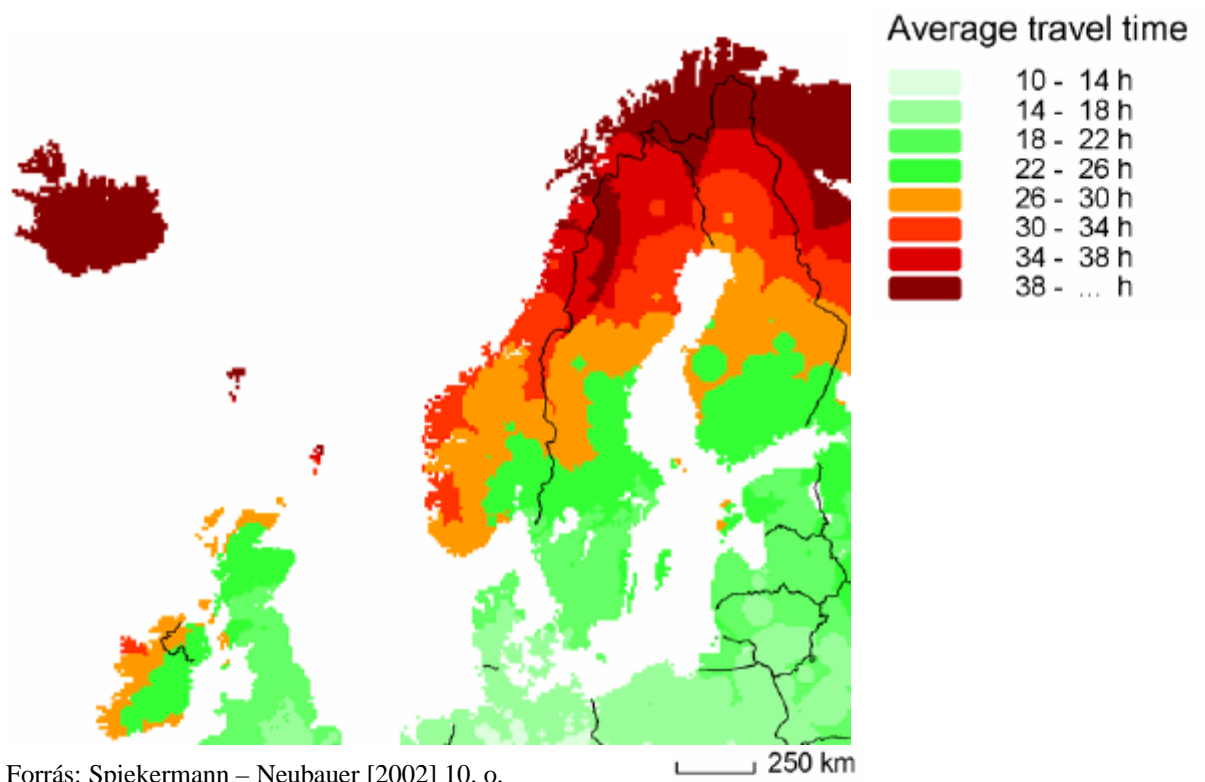
| A hozzáférhetőség típusai* | Tevékenységi funkció $g(W_j)$ | Akadályoztató funkció $f(c_{ij})$ |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Utazási költségek (a tevékenység részeként) | $W_j \mid 1 \text{ if } W_j \geq W_{\min}$ $0 \text{ if } W_j < W_{\min}$ | c_{ij} |
| Napi hozzáférés – tevékenységek egy adott utazási idő alkalmazásával | W_j | $1 \text{ if } c_{ij} \leq c_{\max}$ $0 \text{ if } c_{ij} > c_{\max}$ |
| Helyzeti – tevékenységek, melyeket az utazási költség egy funkciója alapján súlyozunk | W_j^α | $\exp(-\beta c_{ij})$ |

Forrás: Spiekermann – Neubauer [2002] 10. o.

¹⁷ A típusokról részletesen lásd C. Schürmann, K. Spiekermann, M. Wegener: Accessibility Indicators, Berichte aus dem Institut für Raumplanung 39, Dortmund, IRPUD, 1997.

A fenti mutatók alkalmasak arra, hogy új dimenzióban, térbeli összefüggésekben vizsgáljuk, illetve mérjük az északi országok régiókat, végezhesük el a méréseket szolgáló összehasonlító elemzéseket. A továbbiakban, példaként, az utazási költséggel és a napi hozzáféréssel kapcsolatos indikátortípusok kerülnek bemutatásra.

5. ábra. Az utazási költségeken alapuló generikus hozzáférési mutatók

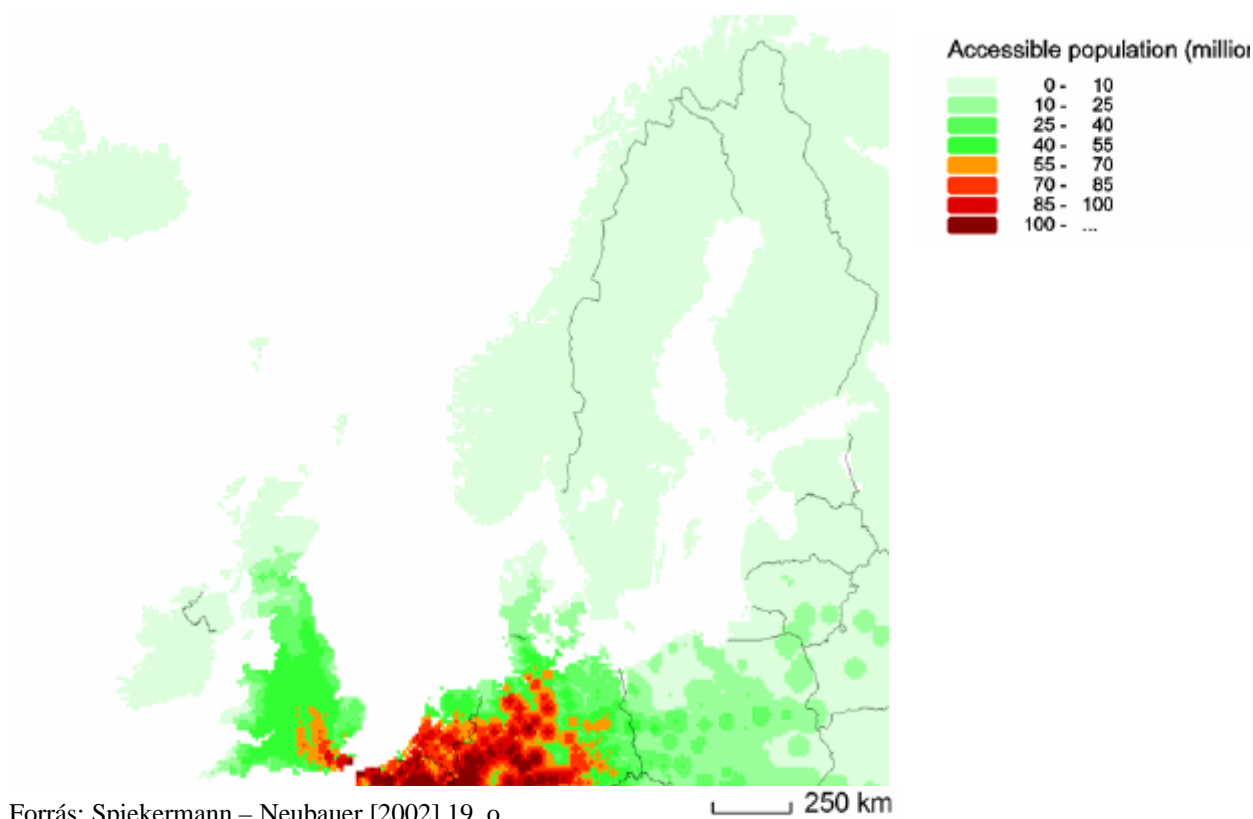


Forrás: Spiekermann – Neubauer [2002] 10. o.

Az ábra mutatja, hogy az EU-tag és nem uniós tagsággal rendelkező északi országok területei között, mind egymáshoz, mind a többi uniós országhoz viszonyítva, jelentős különbségek vannak. A területi különbségek méréséhez ebben az esetben a vasúton történő elérhetőséget felőlelő utazási időre fordított költségek szolgáltatják az alapot. A költségek alakulását a célállomáson elvégzendő tevékenység ellátását megelőző utazás időtartamának nagysága befolyásolja. Az elérhetőségi mutató Dánia esetében a legkedvezőbb, ami az ország méretéből adódó földrajzi távolságokkal is magyarázható. Kedvező indikátorokkal jellemezhetők a közép- és dél-svédországi területek is, ami az ország aktív munkaerejének közel 80 %-át foglalkoztató iparosodott régióinak (Västra Götaland, Skåne, Kalmar, Stockholm) koncentráltságával indokolható. Ez az állapot

érvényes azokra a dél-finnországi régiókra (Uusima, Varsinais-Suomi, Kanta-Häme stb.), melyek a legkedvezőbb gazdasági, fizikai és társadalmi mutatókkal rendelkeznek. A leírtak igazolják az a megállapítást, mely szerint a Strukturális Alapokból leginkább támogatott észak-svédországi és finn területek, az elérhetőségi mutatók alapján a periférikus régiók közé sorolhatók. Fontos mindehhez hozzátenni, hogy a periférikus helyzetre irányuló vizsgálatokat norvég régiókra, továbbá Izlandra is kiterjesztették.

6. ábra. A napi hozzáférés mutatójának generikus típusai az EU-ban és Észak-Európában



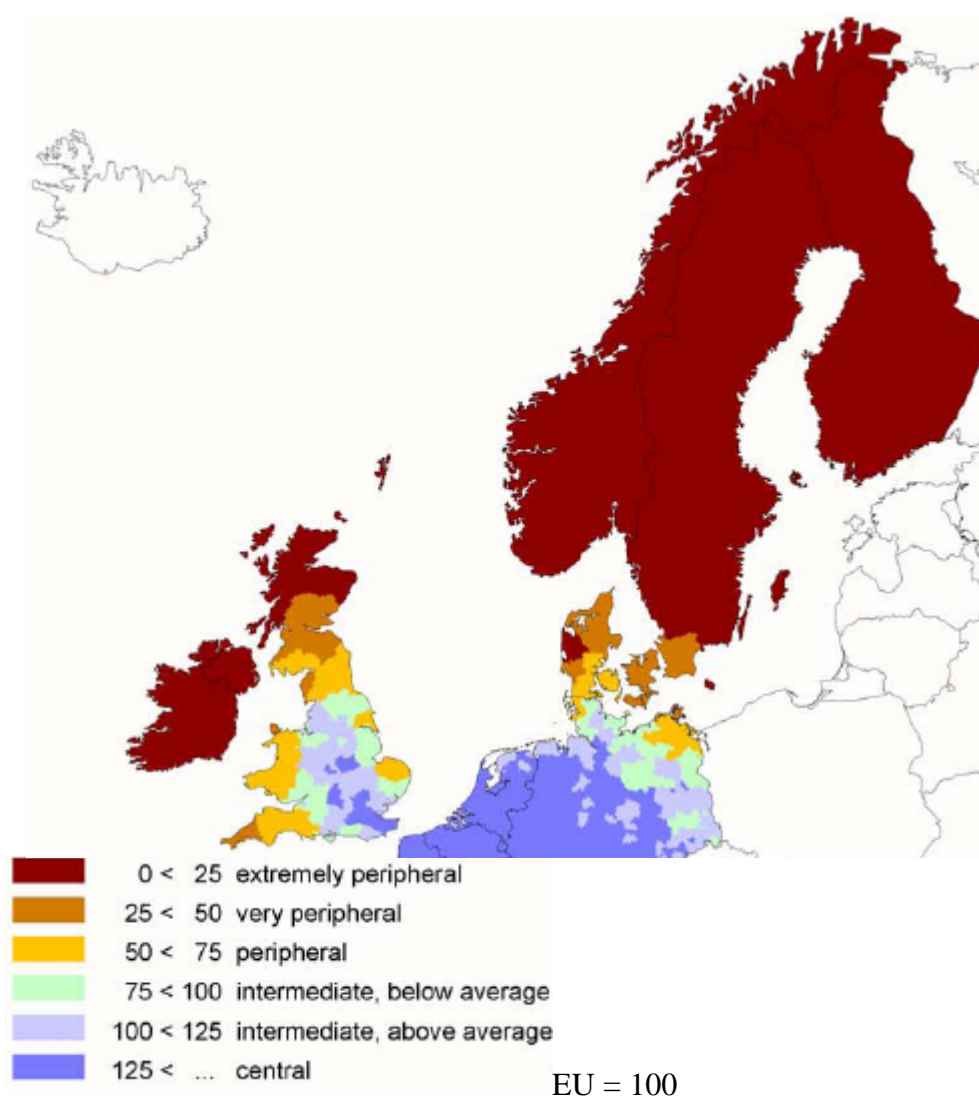
Forrás: Spiekermann – Neubauer [2002] 19. o.

Elmondható, hogy a napi hozzáférés mutatói alapján Észak-Európa területe homogén egységet alkot, aminek oka az alacsony népességszám és népsűrűség. A napi hozzáférés indikátora az elvégzendő tevékenység, melynek értéke a tevékenység által elérhető népesség száma. Skandinávia esetében egyetlen ország lakosságszáma sem éri el a 10 millió főt, következésképpen az indikátorok függvényében, a fizikai egyenlőtlenségi mutatókon, tífképpen az éghajlati, foglalkoztatási és migrációs indikátorokon keresztül ismertetett megállapítások alapján igen kevés olyan régióról beszélhetünk, melyek területén elérhető a 10 millió főt meghaladó népesség. A mutató tekintetében

tehát az északi országok régiói periférikus helyzetbe kerültek a legkedvezőbb értékekkel rendelkező német, benelux és francia régiókhoz képest.

A vizsgált generikus mutatók kapcsán mindenképpen megjegyezendő, hogy az értékek alakulását egy 13 éves intervallumot felölelő fejlődési pályára vetítették ki.

7. ábra az úthálózattal kapcsolatos hozzáférési mutatók alapján



Forrás: Spiekermann – Neubauer [2002] 22. o.

Az összehasonlítás és az átlagértékek megállapításának alapját az úthálózat által történő elérhetőség térbeli eloszlása jelenti; az úthálózat használata egyenértékű a népesség által – az adott célállomáson kifejtendő – tevékenységével. Hasonlóan az előzőekhez, az úthálózaton keresztül történő elérhetőség mutatói alapján Észak-Európa területének

közel 89 %-a szélsőségesen periférikus területnek minősül.¹⁸ Kedvezőbb értékkel csupán Dánia rendelkezik, ami többek az észak régiókra korábban alkalmazott fizikai és gazdasági indikátorok alapján kimutatott relatíve jobb helyzetének (éghajlat, népsűrűség) tudható be. Az ország méretéből adódóan a kedvező közlekedési mutatók, a közlekedési infrastrukturális ellátottság meglétéhez jelentősen hozzájárult az ipari tevékenység struktúrája. Az elmondottak ellenére Dánia régiói nem érik az úthálózattal kapcsolatos hozzáférési mutatók EU-átlagát, ami különösen a koppenhágai régió esetében meglepő, amely korábban, egy másik kutatási dimenzióban vizsgált regionális egyenlőtlenségi mutatók alapján, abszolút kedvező értékkel rendelkezik.

III. 2. 5. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÁLTAL AJÁNLOTT MUTATÓK

A régiók szintjén vizsgált területi egyenlőtlenségek és térbeli különbségek mérésére alkalmazott indikátorcsoportok mellett beszélünk olyan mutatókról is, melyek kifejezetten a Strukturális Alapok támogatásainak ellenőrzésével, továbbá a támogatások felhasználásának eredményességének, hatékonyságának, és relevanciájának a mérésével kapcsolatosak. Az említett mutatókat a Strukturális Alapok felhasználását szabályozó 1260/99. számú rendelet említi:

„A végrehajtó hatóság és a monitoring bizottság a monitoring tevékenységet az operatív programban, az egységes programozási dokumentumban vagy a program-kiegészítőben meghatározott fizikai és pénzügyi mutatók alapján végzi. Az indikátorok kidolgozásakor számításba kell venni a hatások felmérésének módszertanát és a Bizottság által közzétett listát, amely tartalmazza a mutatók típusait, valamint a Bizottság részéről e rendelet hatályba lépése után, az elterjesztendő intervenciók területek kategorizálását.” (EC [1999] 4. o.)

A rendeletben szereplő mutatók azokkal a vizsgálati módszerekkel kapcsolatosak, melyek segítségével az európai közösségi szintű regionális politika programszinten történő mérését végezhetjük el. Miként a fent idézett közösségi tanácsi rendelet is

¹⁸ Az északi országok régióinak periférikus tulajdonságait komplex módon – a közúton, vasúton és légi úton történő elérhetőségek adatainak együttes figyelembe vételével ismerteti a Függelékben szereplő 1. ábra.

kimondja, az EU-tagállamok kötelesek elkészíteni egy átfogó fejlesztési tervet, stratégiai dokumentumot, amely a támogatásokra jogosult területeket lefedő Célkitűzésekre irányuló Strukturális Alapok-transzfererek és az ezekhez társított nemzeti források felhasználásának a rendszerét mutatja be.

Mint ismeretes, az előzetes fejlesztési tervet az Európai Bizottság hagyja jóvá, amely az Alapok felhasználására épülő támogatási rendszert szabályozó dokumentumokban (Közösségi Támogatási Keret, Operatív Programok, Egységes Programozási Dokumentum) nyer végleges formát. Svédország és Finnország esetében az Egységes Programozási Dokumentumok (EPD) szabályozzák a strukturális támogatások felhasználását.

A svéd és a finn EPD-k egyúttal olyan támogatási programokat (Célkitűzés Programok, illetve ezek Operatív Programjai) tartalmaznak, melyek végrehajtásán keresztül az adott NUTS-régióban ellenőrizhetők és mérhetők a Strukturális Alapok felhasználásának eredményessége és hatékonysága. Ennek céljából állította fel a Bizottság a rendeletben említett mutatók típusait, melyek az Alapok kezelésével és végrehajtásával foglalkozó, nemzeti és regionális szinten működő hatóságok – a strukturális támogatásokkal kapcsolatos nyomon követő és ellenőrző (monitoring), valamint értékelési – tevékenységét segítik. Az ellenőrzési, monitoring és értékelési funkciók egyúttal a Bizottság által javasolt indikatív módszertani elemeihez sorolandók. Az elmondottakkal összhangban a mutatók első csoportját az ún. programindikátorok alkotják:

17. táblázat. Az Európai Bizottság által meghatározott programindikátorok

| Indikátorok | Alkalmazás |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Erőforrás vagy input indikátor | § A támogatási szintekhez allokált költségvetés területe |
| Pénzügyi indikátor | § Az éves és záró jelentések monitoring folyamata |
| Output indikátor | § Tevékenységek területe, fizikai és pénzügyi mérési egységek |
| Eredmény indikátor | § Az adott program végrehajtásával járó közvetlen és közvetett hatásainak mérése |
| Hatásmutatók | § Az adott programnak – a közvetlen kedvezményezettekre gyakorolt – közvetlen hatásainak mérése |

Forrás: Working Paper 3. Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology, European Commission, Brussels, 2000. 8. o.

A mutatókkal kapcsolatban a Bizottság a rendeletben ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az általa megalkotott indikátorok használata nem kötelező érvényű; az átfogó programozás, a támogatási programok keretében a tagállamok is alkalmazhatják a nemzeti rendszerekbe jobban illeszkedő mérési kategóriákat. Ebben az esetben azonban biztosítaniuk kell a saját és a Bizottság kategóriarendszere közötti koherenciát. A mérést szolgáló módszerek, eszközök kapcsán fontos elemként jelenik meg a Bizottság azon megállapítása, mely szerint az említett mutatók alkalmazása elősegíti a valósághoz statisztikák megalkotását a régiókat lefedő összehasonlítások esetében, valamint átfogó képet lehet ezáltal nyerni a támogatási programok és projektek hatásairól. (EC [1999]. 6o.)

Az EU Bizottsága által javasolt indikátorok szerves részét alkotják a közösségi szintű regionális politikára irányuló mérések módszertanának. Hasonlóan a korábban vizsgált regionális egyenlőtlenségi mutatókhoz, a Bizottság által javasolt indikátorok alkalmasak arra, hogy mutassák az adott – a strukturális támogatásokra jogosult régiók – területén, a Strukturális Alapok transzfereinek hatása által generált változásokat, ebben az esetben azok alapvetően mennyiségi és minőségi jellemzőit. Az Alapok forrásai által kifejtett hatások, eredmények mérését illetően további fontos szempont, hogy a programozás, a monitoring és az értékelés mérését szolgáló programindikátorok – hasonlóan a regionális politikára irányuló mérés kapcsán tett korábbi megállapításokhoz – adott területeken, szektorpolitikák keretében kerüljenek alkalmazásra, ez utóbbi megközelítést javasolja a Bizottság is. A szektorpolitikai mutatók kategóriáinak bemutatása és a monitoring-tevékenységhez, értékeléshez kapcsolódó összefüggéseinek ismertetése ismételten túlfeszítené a jelen értekezés keretét, ezért a későbbiekben olyan indikátorokat tárgyalok, melyek – kiemelve a mérés gyakorlatias szempontjait – projekt szinten is alkalmazhatók.

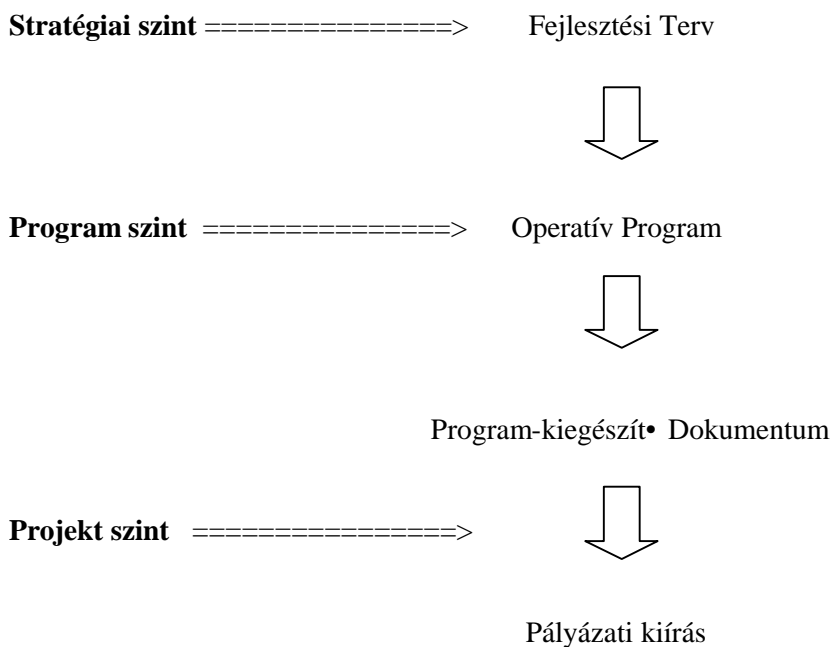
A projekt – hasonlóan a fent tárgyalt programokhoz – alkalmas eszköz arra, hogy a Strukturális Alapok és más európai közösségi pénzügyi források felhasználását célzó intézkedések esetében mérhessük az elérni kívánt hatásokat, kitűzött célokat és eredményeket. Fontos szempont, hogy valamennyi északi állam esetében alkalmazhatók az említett vizsgálati szinten meghatározott – a Strukturális Alapok, illetve a Közöségi Kezdeményezések programjaiból finanszírozott projektek hatásainak elemzésével

kapcsolatos – módszertani eszközök; Svédország, Finnország és Dánia esetében a megkövetelt fejlesztési dokumentumok (EPD), Norvégia vonatkozásában az INTERREG-programokban történő részvételhez fűződő követelmények jelentik az alkalmazás logikájának az alapját. Következésképpen, az említett országokra is leképezhető az egységes módszertan központi alkotóihoz sorolható projektindikátorok.

A projektindikátorok – hasonlóan a programindikátorokhoz – számszerűsíthető mennyiségi és minőségi adatok meghatározásával segíthetik a mérést az adott szinten. Ezt a megállapítást igazolják az Európai Bizottság által kiadott módszertani munkafüzetek is, melyekben a Strukturális Alapok transzferei felhasználásának tekintetében, a projekt hatásainak – az indikátorok útján történő – elemzését hangsúlyozták. A projektmódszertan bemutatása előtt azonban érdemes tisztázni magának a projektnek a jelentését: „A projekt egy kitűzött cél elérésére irányuló tevékenységek sorozata, ami meghatározott idő alatt és adott erőforrások felhasználásával végezhető el.” (Gergő – Szilágyi [2002] 316. o.)

A kitűzött cél megvalósítására irányuló, tevékenységek sorozatát felölelő, projekt a Strukturális Alapok rendszerében, összességében, az adott támogatási programba foglalt prioritások, célkitűzések végrehajtását szolgálja. Ebben a pontban a programmonitoring funkciói, illetve a program értékelési eljárásai képezik a legfontosabb kapcsolatot abban a folyamatban, amely a Strukturális Alapokból finanszírozott programok végrehajtásának eredményességét, hatékonyságát és relevanciáját vetíti le az adott program részletes megvalósítását szabályozó, ún. program-kiegészítő dokumentumokban megalkotott intézkedések szintjére, vagyis a pályázati felhívásokat is tartalmazó projekt szintjére.

8. ábra. Projekt és programszint kapcsolata a Strukturális Alapok támogatási rendszerében



Forrás: „EU-források és programmenedzsment 2004-2006 ” képzési program CD-anyaga I Modul, 1. ea.
EU Munkacsoport Közhasznú Egyesület, Budapest, 2003. október

A támogatási struktúrát szabályozó dokumentumokat, valamint ez utóbbiak által felölelt kompetenciakörökhöz kapcsolódó – a rendszer működőképességét biztosító – végrehajtási szinteket részletesen szabályozza a korábban említett 1260/1999. sz. rendelet is, melyet minden uniós tagállam kötelezően alkalmaz. Ennek megfelelően Finnország, Svédország és Magyarország esetében a következőképpen mutatható be a stratégiai, program és projektszint:

18. táblázat A Strukturális Alapok támogatási rendszere Finnország, Svédország és Magyarország esetében

| | |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Stratégiai szint | § Magyarország ==> Nemzeti Fejlesztési Terv |
| | § Svédország, Finnország ==> Egységes Programozási Dokumentum |
| Program szint | § Magyarország ==> Operatív Programok (OP) |
| | § Svédország, Finnország ==> 1. és 2. Céltér Programok |
| Projekt szint | § Magyarország ==> OP Programkiegészítő Dokumentum prioritásainak intézkedései |
| | § Svédország, Finnország==> 1. és 2. Céltér Programok prioritásainak intézkedései |

Forrás: www.nfh.hu és Comparison... [1999] 1-3. o.

Módszertani szempontból gyakorlatias lépés, ha a projekt szintű mérési paramétereket, mérni kívánt hatásokat esettanulmányok, pályázatok útján elemezzük. Mindenekelőtt azonban le kell szögezni, hogy a jelen disszertáció kerete nem teszi lehetővé a magyar és a svéd, valamint a finn program és projekt szinten megalkotott dokumentumok részletes összehasonlító elemzését. Ezért a következőben bemutatásra kerül – az északi országok tapasztalatait tükröző – tanulmányokban olyan, a Strukturális Alapok felhasználását érintő, általános érvényű módszertani elemei kerülnek összegzésre, melyek a magyarországi Nemzeti Fejlesztési Terv rendszerében is hasznosíthatók, illetve igazolják a Strukturális Alapok transzfereivel kapcsolatos vizsgálati módszerek egyfajta kapcsolódását az említett északi, illetve a hazai gyakorlat tekintetében.¹⁹

Az északi országok esetében a következőkben egy INTERREG III B program ("Északi Periféria Program") keretében benyújtandó projekt – a mérhetőséggel összefüggő – alkotóelemeinek részletezése következik. Hangsúlyozni kell, hogy a projektszint esetében, a korábbi, első sorban a regionális különbségekre összpontosító indikátorkatalógusokról szóló, alfejezetekben ismertetett adatoktól eltérő mérési paraméterek, módszerek szerepelnek, ami magától érthetően adódik a projekt szint jellemzőiből.

¹⁹ Erről lásd részletesen az V. fejezet 5. pontját.

Ilyen pl. a projektciklus-menedzsment (Project Cycle Management - PCM), amely az adott projekt egész folyamatát – tervezéstől a végrehajtástól – felölelő eszközként határozható meg. A PCM tartalmazza azokat a tervezési és irányítási módszereket (pl. SWOT, logikai keretmátrix, indikátorok felállítása), technikákat, melyek segítségével biztosítható a projekt végrehajtása. A projektciklus-menedzsment, hasonlóan a programhoz, magába foglalja a nyomon követést, illetve monitoring-funkciókat is (projektmonitoring), melyek a mérés szempontjából kiemelkedő jelentőségűek, ti. a Strukturális Alapok-transzferek felhasználása eredményességének és hatékonyságának kifejezői.

A monitoring- és az értékelési vizsgálatok szempontjából lényeges a projektmutatók közelebbi ismertetése. E mutatókon keresztül látszik igazán, hogy a gazdasági és társadalmi élet milyen széles skáláját ölelik fel a mérés elvégzéséhez szükséges adatok.

A projektszintre alkalmazható módszertan egyúttal olyan ismereteket tartalmaz, melyek részben kapcsolódnak az adott fejlesztés által lefedett régióban rendelkezésre álló statisztikai mutatók felhasználásához, ám döntő súllyal esik latba az a tevékenység, ti. PCM tervezési fázisa, amely – az önálló tervezés keretében történő – projekt-specifikus mutatók megalkotását öleli fel. Ezzel összefüggésben, az Északi Periféria Program munkafüzetének projektvezetési útmutatója rávilágít arra, hogy az indikátorok értékeinek mennyiségi és minőségi meghatározásában milyen tényezőket kell figyelembe venni:

19. táblázat. Egy INTERREG III B típusú projekt mutatóinak meghatározása

| Objektív mutatók | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Minőségi | Mennyiségi |
| -a helyi partnerségek minősége, szerepe -az alaphelyzet elemzésének minősége -a SWOT elemzés minősége -érzékenységvizsgálat -az akcióterv végrehajtása -a partnerek elégséges mértékű részvétele stb. | - létrehozott és megszűnt munkahelyek száma -a végrehajtott technológia-transzfer műveleteinek száma - a partnerek közötti találkozók száma -a transzferek minősége -a projektben részt vevő vállalkozások száma stb. |
| Eredménymutatók | |
| Minőségi | Mennyiségi |
| -közös megállapodások hatékonysága -megkezdett projekteket összegző információs adatlapok -stratégiai kezdeményezést szolgáló erőforrások elérhetőségének, finanszírozásának képessége | -létrehozott és megszűnt munkahelyek száma -tevékenységek kialakítása támogatásával kapcsolatos szolgáltatások nyújtása -új gazdasági partnerségek -technológia-transzfer és a tudásátadás hatékonysága a hátrányos helyzetű régiókban stb. |
| Hatásmutatók | |
| Minőségi | Mennyiségi |
| Lehetséges hatás: - foglalkoztatásra -új munkahelyek és vállalkozások létrehozásával kapcsolatos tevékenységekre -Kis- és közepes méretű vállalkozások versenyképességének erősítésére -a vállalkozásokat felölelő nyújtandó szolgáltatások nyújtó szervezetek helyzetére | Lehetséges hatás: - foglalkoztatásra -az európai kohézióra -a helyi termelőegységek modernizációjára és diverzifikációjára -a hátrányos helyzetű területek technológiai önállóságára -a kultúra, helyi örökség szerepét revitalizáló, új lehetőségekre |

Forrás: The INTERREG III B Northern Periphery Programme. Practical Guide for Project Management, Northern Periphery Programme Secretariat, Copenhagen, 2004. 24. o.

A fent részletezett mutatók számos pontban megegyeznek az Európai Bizottság által javasolt mutatókkal (eredmény- és hatásindikátorok), egyúttal tartalmazznak olyan elemeket, melyek a nemzeti és EU regionális politikák korábban tárgyalt vonatkozásaival (pl. új partnerségi formák kialakítása), illetve az egyenlőségi mutatókkal (pl. munkahelyteremtés) is összefüggésbe hozhatók.

Az objektív mutatók, igazolva a különböző szakpolitikákkal, a gazdasági és társadalmi szektor területeivel kapcsolatos komplexitást, magukba foglalják azokat az összetevőket is, melyek nem szerepelnek a korábban részletezett indikátorokhoz kapcsolódó módszertanban.

20. táblázat. Egy INTERREG III B típusú projekt horizontális mutatói

| Indikátor | Osztályozás |
|----------------------|--------------------------------------------------------------|
| Esélyegyenlőség | Közvetlenül vagy lényegesen hozzájárul az esélyegyenlőséghez |
| | Közvetten járul hozzá az esélyegyenlőséghez |
| | Az esélyegyenlőség szempontjából semleges |
| Környezetvédelem | Közvetlenül vagy lényegesen javítja a környezetet |
| | Közvetetten járul hozzá a környezet javításához |
| | A környezetvédelem szempontjából semleges |
| Transznacionalitás | Három ország vesz benne részt |
| | Négy ország vesz benne részt |
| | 5 - 8 ország vesz benne részt |
| Indikátor | Mérés |
| Térségfejlesztés | A közös tervezésre irányuló tanulmányok /dokumentumok száma |
| | Térségfejlesztési hálózatok száma |
| Komplex partnerségek | A partnerségek száma |
| | A partnerségek száma a programozási időszakot követően |

Forrás: The INTERREG III B Northern... [2004] 19. o.

A mutatók komplex tulajdonságai segítik az adott projekt értékelését és monitoringját, azonban megnehezítik a számszerűsíthető és minőségi adatok pontos meghatározását. Ez utóbbi különösen a transznacionalitás alapelvének mutatója esetében érvényesül, amikor négy vagy több ország is vesz részt a projekt végrehajtásában.

A továbbiakban egy INTERREG III B program keretében elkészített projekt néhány eleme (SEAGULL-DevERB, rövidítve SEAGULL) kerül bemutatásra azzal a céllal, hogy igazoljuk a projekt szintű módszertannak – a mérés szempontjából vizsgált – alkalmazhatóságát.

A pályázat fő célkitűzése a Baltikum kilenc régiójának együttműködését célzó és a térség hosszú távú fejlődését szolgáló közös stratégia gyakorlatias megvalósítása, melynek keretében egy, a régió számára

kialakítandó, Közös Transznacionális Fejlesztési Program (JTDP) stratégia kidolgozására is sor kerül. A JTDP tartalmazza a balti régió fenntartható fejlődése számára fontos, valamint az EU szociális és gazdasági kohézióját erősítő célkitűzéseivel harmonizáló, sarokpontokat éppúgy, mint a környezeti fenntarthatóság elvével összhangban álló szempontokat. A JTDP megalkotása céljából a vízügyi menedzsment, az innovatív központok fejlesztése, valamint a vidékfejlesztés területén átfogó elemzések készülnek.

Az alkalmazhatóság PCM folyamatához, ennek tervezési szakaszával, a monitoringgal, valamint az értékeléssel kapcsolatos mérés módszertanához köthető, ami a SEAGULL pályázati formanyomtatványának releváns részeiben összegezhető.²⁰

21. táblázat. Elérendő célok, hatások, tervezett tevékenységekkel összefüggő projekt-indikátorok a vízügyi menedzsment területén.

1. Teljesítménymutatók

| A mutató jellege | Definíció | Mértékegység |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Networking | Közös információs technológiai projektek kezdeményezése, vállalkozások és kutatóintézetek együttműködésének kialakítása | Projekt száma(db) / résztvevő intézmény (db) |
| Vízgazdálkodás | Vízkezelő és tisztító üzemek kapacitásnövelése | m ³ /Növekedés (%) |
| A mutató jellege | Definíció | Mértékegység |
| Környezeti technológiák | Új ökológiai technológiák bevezetése | Technológiák bevezetése (db) |

2. Eredménymutatók

| A mutató jellege | Definíció | Mértékegység |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Indukált beruházások | A támogatott közös projektekben résztvevő vállalkozások által generált beruházások | Növekedés (%) |
| Ellátott lakosság (vízellátás) | Háztartások, amelyeknél új vagy felújított vízhálózati rendszer működik. | 1000 fő vagy százalékos adatok |
| Információs technológiai szolgáltatások | Információs technológiát fejlesztő és azzal foglalkozó kisvállalkozások | (db) |

²⁰ A teljesség igénye nélkül; egy kitöltött formanyomtatvány, a fejezet témájába illeszkedő részeit – terjedelmi okok miatt – nem mutatja be a jelen értekezés.

3. Hatásmutatók

| A mutató jellege | Definíció | Mértékegység |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Foglalkoztatás (fenntartott) | Olyan munkahelyek, amelyek a projekt hiányában megszűntek volna. | (db) |
| Innováció | Pénzügyi támogatásban részesült cégek által értékesített új termékek/eljárások | (db) |
| Specifikus akciók növekedése | A n•i aktív foglalkoztatottságra vonatkozó ráta növekedése | (%) |

Forrás: The SEAGULL Project, Baltic Sea Region INTERREG III B Programme Secretary, 2002.

A táblázatban szereplő szektorspecifikus mutatók esetében megfigyelhetők az eredmény- és hatásindikátorok mennyiségi és minőségi adatainak feltüntetése.

22. táblázat. A projekt módszertanának bemutatása

Módszertani megközelítés – Ismertesse a projekt tevékenységeit, melyeket a projektcélok elérése érdekében végeznek!

A „nemzetköziség” megteremtése céljából konferenciák kerülnek megrendezésre, ahol szakértők, kormányzati tisztviselők és politikai döntéshozók, valamint a projekt partnerei konzultálnak egymással. A találkozók elősegítik a tudástranszfert, az összehasonlító elemzések elvégzését, a szakismeretek bővítését stb. A balti régió politikusainak bevonása garanciát jelent a hosszú távú hatások optimális érvényesítésére. A JTDP megalkotása során a Strukturális Alapok programjai által használt programozási módszerek kerülnek alkalmazásra. A hosszú távú megfontolásokat (1. sz. projektcsomag) a konkrét projektmegvalósítási lépésekkel (2-4. sz. projektcsomag). kombinálják. A leggyakorlatiasabb lépéseket kísérleti projektekbe (pilot projects) építik be. A 2. sz. projektcsomag segítségével bemutatásra kerül, hogyan kell teljesíteni egy európai közösségi direktívát. A módszertani megközelítés fő sarokköve az „alulról-fölfelé” történő megközelítés. A 4. sz. projektcsomagban az ún. Leader-módszer* kerül alkalmazásra. Minden projektcsomag végrehajtásához munkacsoportokat hoznak létre. A gazdasági szféra bevonásával is szerveznek találkozót a projekteredmények kiértékelésének céljából. A „multiszektorális” megközelítés érvényesítése érdekében találkozót szerveznek a balti térségben folyó más projektek (South Baltic Arc és SEBTrans Link) képviselőivel.

* A falusi térségek fejlesztését szolgáló EU-támogatás során alkalmazott együttműködési forma, ahol ún. Helyi Akciócsoportokat állítanak fel. A helyi csoportok fogják később megalkotni, koordinálni az átfogó vidékfejlesztési programokat

Forrás: The SEAGULL Project [2002]

A módszer egyik fontos eleme, hogy a tevékenységek sorozatát ún. projektcsomagokba foglalt intézkedések útján valósítja meg. Lényeges kiemelni többek között az alulról felfelé történő megközelítés elvét, amely a korábbi fejezetben tárgyalt európai közösségi illetve a nemzeti szinten értelmezett regionális politikák egyik fő jellemzője, továbbá a „nemzetköziség” megteremtésére irányuló erőfeszítéseket, illetve a „multiszektorális” megközelítést. Az első megjelölés a régiók nemzetköziesedésével,²¹ az utóbbi, a jelen disszertációban alkalmazásra kerülő módszerekkel szóló bevezetőben leírtakkal hozható kapcsolatba.

23. táblázat. Az esélyegyenlőség érvényesítésének bemutatása a projektben.

Esélyegyenlőség – Mutassa be, hogyan járul hozzá a projekt az INTERREG III B programban elírt esélyegyenlőségi követelmények teljesítéséhez!

Az elmúlt öt évben Svédország, mint főpályázó, számos eszközt dolgozott ki az esélyegyenlőség, különösen a nemek közötti egyenlőség biztosítása érdekében. Az így megszerzett tudást felhasználva, az 1. projektcsomag keretében a témával kapcsolatos szemináriumokat tartanak a projektpartnerek. A 3. projektcsomag külön figyelmet szentel a nők vállalkozóvá válásának ösztönzésére. Döntés születik továbbá a nemek közötti esélyegyenlőség szempontjának érvényesítésére vonatkozó módszer alkalmazásáról.

Forrás: The SEAGULL Project [2002]

Mind a módszertani megközelítést, mind az esélyegyenlőséget ismertető rubrikák alátámasztják a projektmódszertan, PCM, projektindikátor –a területi egyenlőségekre fókuszáló – tulajdonságait. Ebben az esetben olyan európai közösségi alapelvek alkalmazásáról van szó (esélyegyenlőség, multiszektorális megközelítés, innováció, partnerségi formák), melyek beépültek a projektciklus-menedzsment folyamatába, kibővítve ezáltal az adott fejlesztésre épülő célrendszer, tevékenységek, intézkedések, elérendő hatások és eredmények megvalósítását szolgáló indikátorok katalógusát. Természetesen a projektíráp további részei (transznacionalitás, környezetvédelmi fenntarthatóság stb.) is tartalmazznak a projekt szintű módszertannal kapcsolatos információkat, ám ezek bemutatása ismételten szétfeszítené a jelen értekezés kereteit.

²¹ Lásd a IV. fejezetet.

IV. AZ ÚJ REGIONALIZMUS – A RÉGIÓK NEMZETKÖZIVÉ VÁLÁSA ÉSZAK-EURÓPÁBAN

Az új regionalizmus jelentésének kifejtése, illetve az európai integráció folyamatával fennálló összefüggéseinek részletes feltárására, terjedelmi korlátok miatt, nem vállalkozik a jelen értekezés. Ezen oknál fogva, a disszertáció az új regionalizmus azon jellemzőinek a bemutatására törekedett, melyek az Észak-Európában értelmezett régiótípusokkal kapcsolatosak.

IV. 1. AZ ÚJ REGIONALIZMUS ÉRTELMEZÉSE

Az új regionalizmus jelentésének bemutatásakor fontos rámutatni arra, hogy a fogalmat világgazdasági, valamint szélesebb, európai közösségi és regionális gazdaságtani összefüggésekben is használja a szakirodalom. Az új regionalizmust taglaló hazai bibliográfiában kiemelendő Inotai András tanulmánya, melyben a szerző az alábbi álláspontot képviseli: „A világgazdaságban meghatározó globalizációs irányzatok mellett a nyolcvanas évek legvégétől érezhetően felerősödtek az új regionalizmusra utaló jelek. Az EK egységes belső piacának megteremtése, az USA Kanada mellett Mexikót is magában foglaló észak-amerikai, de ezen túlterjedő hemiszférikus terve, valamint meg-megújuló távol-keleti kísérletek jelzik a kérdés fokozódó jelentőségét.” (Inotai [1994] 28. o.)

Inotai tanulmánya rámutat arra, hogy az új regionalizmus és az európai integráció közötti kapcsolódások egyik lényeges elemét az egységes belső piac megteremtése alkotta. E megállapítás helyességét támasztja alá Gren, aki a Svéd Regionális Kutatások Intézetének munkatársaként 1999-ben megjelentett, munkájában az EU-n belül létrejött új regionalizmusra irányuló tudományos eredményeit összegezte. Gren különbséget tett az ún. „régí” regionalizmus és „új” regionalizmus között. A régi regionalizmus – leegyszerűsített értelemben – döntően egy felülről lefelé irányuló (top-down approach) folyamatot, a nemzeti gazdaságfejlesztési politikákat felölelő központosított struktúrák kialakulását jelentette az 1960-as években, melyek a nemzetgazdaság szektoraiban generált növekedésre összpontosítottak. (Gren [1999] 14-15. o.)

Keating és Jones szerint ilyen típusú támogatási séma jött létre a skandináv államokban is, (Keating – Jones [1985] 9-18. o.) amit alátámasztanak az északi országok – kiváltképpen Svédország és Finnország – nemzeti regionális politikáit ismertető II. fejezetben leírtak.

Az új regionalizmus kezdetét az Egységes Európai Okmány elfogadásához köti a szakirodalom. *Leonardi* ezzel kapcsolatban a következőket írta 1992-ben: „Európai keretekben fontos, hogy a régiók ne csak vállalkozónak, hanem partnernek is tekinthessék magukat a különböző együttműködést kínáló megoldásokban. A gondolkodásnak ezt a fajta regionális módját mozdította elő az európai integrációs folyamaton belüli változás, amelyet 1985 előtt egyértelműen a felülről lefelé irányuló megközelítés jellemezett. Az utolsó években egy olyan folyamatot látunk, amely többnyire a partnerség és a kohézió alapelveire épül, újabb alulról felfelé irányuló fejlődéseken alapul.” (Lindeborg [1995] 14. o.)

Mint ismeretes, az Egységes Okmány többek között új cikkelyekkel egészítette ki a regionális politikát (130. Cikkely), kiemelve a különböző régiók közötti különbségek, a regionális egyenlőségek csökkentését, a meglévő strukturális pénzügyi alapok szerkezetének és szabályainak módosítását. Az Okmány regionális politikáról szóló cikkelyeiben lefektetett támogatási célok és pénzeszközök de jure gazdasági és politikai szerepei közé emelkedtek a Közösség régiói. Ennek fényében igazolható a régiók megnövekedett szerepe az új regionalizmus folyamatában.

Mint ahogy a korábbiakból kiderült, az új regionalizmus lényeges jellemzőihez sorolható az alulról felfelé irányuló folyamat (bottom-up process), melyet tovább erősített a Maastrichti Szerződésbe beemelt szubszidiaritás alapelve. Az 1988 évi Delors I. reformcsomaghoz kapcsolódó, a Strukturális Alapok felhasználásáról szóló, szabályozások módosítása is nagymértékben hozzájárult az új regionalizmus folyamatának erősítéséhez. A reformok keretében megalkotott négy új közösségi alapelv (programozás, addicionalitás, koncentráció és partnerség) tekintetében Gren megjegyezte, hogy az alapelvek új tulajdonságokkal gazdagították a nemzeti és nemzetek feletti szinten működő döntéshozatali eljárások közötti kölcsönhatást a regionális politikai ügyek – Gren megjelölésével élve – nemzetek feletti strukturális politikák vonatkozásában. (Gren [1999] 18-19. o.) A régióknak, az új regionalizmusban betöltött, szerepének további elemeihez sorolják a nemzetközi kutatások a regionális identitások kialakulását, a régiók nemzetközivé válásának témaköréhez kapcsolt

többszint• kormányzást, a régiók közötti és a határon átnyúló, transznacionális együttm•ködési partnerségi formákat, valamint a régiók érdekképviselési- és lobbytevékenységét. (Gren [1999] 16-23. o.)

IV. 2. AZ ÚJ REGIONALIZMUS ÉS A RÉGIÓK NEMZETKÖZIVÉ VÁLÁSA ÉSZAK-EURÓPÁBAN

Az északi régiók nemzetközi szinten való szerepvállalásának kezdetei az 1960-as évekhez vezethet•k vissza. A második világháború után, az északi együttm•ködés kapcsán bemutatott testvérvárosi kooperációk, valamint a határ menti fejlesztési programok kedvez• alapot biztosítottak a skandináv országok régióinak – az 1990 utáni id•szakban kiteljesed• internacionalizálódásban – történ• részvételhez. (Ståhlberg [2001] 90. o.)

A régiók – az új regionalizmus folyamatában történ• – részvételét vizsgáló skandináv szakirodalomban központi helyen szerepelnek *Keating*, *Hooge* és *Marks* klasszikus, „a többszint• kormányzásról” szóló, munkái.²² (Keating – Hooghe [1996], Hooghe – Marks [1996] Hooghe – Marks [2001] 84-85. o.) Ebben a szerz•k többek között a szubnacionális szinten m•köd• regionális érdekképviselő intézményesített formáit is vizsgálták, melyeket egyúttal a nemzetek feletti kormányzás egyik elemével azonosították. A nemzetek feletti szinten kialakított intézményesített érdekképviselő és az európai integráció, valamint a többszint• kormányzás közötti összefüggések közelebbi beazonosítása céljából, Hooghe és Marks a régiók – közvetlenül a közösségi intézményekkel kialakított – információs és együttm•ködési csatornákat emelték ki, melyeket alkalmasnak vélték annak a szerepnek a betöltésére, mellyel helyettesítsék a nemzeti (kormányzati) szint érdekérvényesít• politikáját a régiók és a közösségi döntéshozatal szerepl•i között kiépül• kapcsolatrendszerben. (Keating – Hooghe [1996]: 223. o.)

Az új regionalizmus – Észak-Európát felölel• – folyamatára irányuló kutatások, Keating, Hooghe és Marks téziseib•l kiindulva, dönt• mértékben a régiók – az európai integrációhoz, valamint a nemzeti szint• politikákhoz f•z•d• – státuszában bekövetkez• változásokra helyezték a hangsúlyt. E folyamatban kialakított intézményesített formák kapcsán érdekes megközelítést alkalmazott *Gidlund*, aki a szubnacionális

²² A skandináv szakirodalom vonatkozásában lásd Jonas Johansson: EU, kommunerna och regional mobilisering In: Johansson [1999] 133-134. o.

érdekképviselő szerkezet két típusát különböztette meg Észak-Európában. A Svédország és Finnország által képviselt „kelet-északi” gyakorlat az EU intézményei felé történő, erőteljes regionális és tartományi szintű orientáció és a kisebb mértékű, nemzeti szintű együttműködést jelenti. A Dánia és Norvégia által megtestesített „nyugat-északi” minta esetében ellenben a nemzeti szinten működő szereplők és az EU-partnerek közötti interakciók vannak túlsúlyban. (Johansson [1999] 139. o.)

Johansson a többszintű kormányzás elméletének gyakorlati megvalósítását vizsgálta a svédországi régiók esetében. *Johansson* a többszintű kormányzás szervezeti és az intézményesített együttműködéssel kapcsolatos alkotóelemeit vizsgálta a svéd EU-csatlakozás – a tartományi és a regionális szintre gyakorolt – hatásai összefüggésében. A kutatási módszertan részeként alkalmazta az ún. dinamikus többszintű perspektívát, amely az alábbi főbb megállapításokat tartalmazza: (Johansson [1999] 133-136. o.)

- § Az európai közösségi szakpolitikák sokrétűsége megteremtette azokat intézményi és információs csatornákat, melyeken keresztül a regionális és helyi döntéshozók, érdekcsoportok is befolyásolhatják (szubszidiaritás) és nyomon követhetik az EU-ban meghozott döntéseket (monitoring).
- § A partnerség elvének következetes alkalmazása növeli a helyi, valamint a regionális szereplők súlyát a regionális és kohéziós politikában, egyúttal biztosítja a Bizottság és az érintett szintek közötti közvetlen kapcsolattartást.
- § A kapcsolattartás elmélyítését, hatékonyságának növelését, a kölcsönös elnyők megszerzését szolgálják a regionális és szubregionális érdekeket képviselő – Brüsszelben megnyitott – irodák.

A dinamikus többszintű perspektíva, a régiók nemzetközivé válása folyamatának szervezeti és intézményi szempontjai mellett tükrözte a svéd központi kormányzat és a régiók közötti viszony megváltozott logikáját. *Johansson* úgy vélte, hogy a közösségi döntéshozatali struktúrában továbbra is az állam a legfontosabb szereplő; éppen ezért kényszerülnek a regionális szereplők arra, hogy nemzetközileg működjenek, aminek alkalmas eszköze az informális csatornákon keresztül történő érdekérvényesítés. (Johansson [1999] 136. o.)

IV. 2. 1. AZ ÉSZAKI RÉGIÓK NEMZETKÖZIESEDÉSÉNEK MÉRÉSE

Baldersheim, Sandberg, Ståhlberg és Øgård, a korábbi fejezetekben említett, 2001-ben publikált, közös tanulmányában rámutatott arra, hogy a régiók nemzetköziesedése az 1990-es évektől magába foglalta az új típusú határ menti és interregionális együttműködések. (Ståhlberg [2001] 90-91. o.) E kooperációk döntően az északnyugat-oroszországi régiókra, a balti államokra és Lengyelország északi területeire terjednek ki. 1990-től kezdődően az alábbi jogi keretek között rögzítették az említett együttműködések:

- § Kétoldalú kormánymegállapodások, melyek alapján az északi országok nyújtottak támogatást a célterületek számára.
- § Multilaterális kormánymegállapodások. (pl. a közép- és kelet-európai országokat támogató norvég kormányzati fejlesztési program)
- § Az EU által társfinanszírozott programok. (PHARE, TACIS és INTERREG)
- § Az északi együttműködés szakosított intézményei által nyújtott pénzügyi támogatások.
- § Nemzetközi pénzügyi szervezetek – Európai Beruházási és Újjáépítési Bank – által finanszírozott programok.

A nemzetközi, európai közösségi, nemzeti és északi együttműködési forrásokból finanszírozott fejlesztési programok egyúttal rávilágítanak a nemzetköziesedés folyamatában részt vevő régiók intézményi szereplőinek összetételére, hatásköreire. A szereplőkkel kapcsolatos elemzések tekintetben alkalmazható módszertanként jelenik meg a regionális politika mérése kapcsán a jelen értekezés III. fejezetében tárgyalt program- és projektszintű megközelítés. Program- és projektszinten megemlíthetők pl. a korábban ismertetett INTERREG-Kezdeményezések. A transznacionális együttműködési formákat is magába foglaló INTERREG kapcsán kiemelve Baldersheim és társainak azon megállapítása, mely szerint a nemzetköziesedés eredményeként létrejött kooperációkban részt vevő intézmények és szervezetek, az EU által támogatott programok esetében, stratégiai nézőpontból tervezték meg a különböző tevékenységeket. (Ståhlberg [2001] 91. o.) A megállapításból további, a mérést szolgáló, módszertani elemek születhetnek.

Egyrészt maga a programozás elve, melyet a Strukturális Alapok felhasználását szabályozó rendeletekben is kimondtak, valamint a programozás szélesebb értelmében, a projektciklus-menedzsment folyamatához kapcsolódó stratégiaalkotás és stratégia tervezés gyakorlata. A stratégiai programalkotás meglétét bizonyítja az északi együttműködés 1995-ben elfogadott munkaprogramja is, melyben figyelembe véve az EU-integrációnak – Észak-Európára gyakorolt – általános politikai hatásait, olyan célkitűzéseket fogalmaztak meg, mint pl. az északi régióval szomszédos területeket lefedő programok támogatása vagy az EU intézményeivel korábban kialakított kapcsolatok – új struktúrákkal történő – bővítése. (Nordic Cooperation...[1995] 4-17. o.) Az északi kooperáció külkapcsolati rendszerét a „külső szubregionális együttműködés” megjelöléssel látta el a dokumentum,²³ ami arra enged következtetni, hogy az északi együttműködés esetében összefüggés van a hazai és nemzetközi szerzők által szubrégióként meghatározott, az öt északi országot, valamint az autonóm területeket felölelő Észak (Norden) és az új regionalizmus részét képező nemzetköziesedés folyamata között, ti. nem kizárólag az egyes országok régióiról van szó.

Az északi országokon belüli régiók szintjét lefedő vizsgálati szinthez kapcsolódó módszertan szempontjából kiemelve a Johansson, kifejezetten a svédországi önkormányzati szereplőknek – az EU-ban történő – fokozott nemzetközi szerepvállalása kapcsán tett megállapítása. A szerző a „regionális mobilizáció” fogalmának használatán keresztül, esettanulmány keretében elemezte a svédországi régiók által kialakított – a nemzetek feletti szintet meghaladó – érdekérvényesítéshez, illetve a többszintű kormányzáshoz köthető gyakorlatot. (Johansson [1999] 142-146. o.)

Az esettanulmányokból vett példák bemutatásakor, Johansson is a régiók közvetlen közösségi, ti. brüsszeli jelenlétének tulajdonított nagy jelentőséget. A kutató a délsvédországi területeket felölelő funkcionális régióban²⁴ található önkormányzatok és tartományok érdekeiket Brüsszelben képviselő SydSam iroda felépítését és tevékenységét helyezte vizsgálatai középpontjába. Johansson hangsúlyozta, hogy a SydSam, az EU intézményeinek irányába történő – szubnacionális szinten megvalósított – kapcsolatépítést valósította meg, megalkotva ezáltal a helyi és a regionális szereplők mobilizálásának mintáját. (Johansson [1999] 143. o.) Az érdekképviselői iroda

²³ A megjelölést többek között használta Bajtay: Szuverenitás... [1994] 92. o.

²⁴ A szó szerinti fogalomhasználatot lásd Johansson [1999] 142. o.

m•ködésének leírásakor Johansson, a Hooze és Marks által leírt többszint• kormányzás elméletét vette alapul:

24. táblázat. A Sydsam többszint• kormányzási mintája

| Elemzési szint | Kompetenciák |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Regionális | § A Sydsam által képviselt régió önkormányzatai, regionális és szubregionális szervezetei közötti hálózati kapcsolatrendszer koordinálása. |
| Nemzeti | § A központi kormányzati intézményekkel való együttm•ködés. |
| Európai közösségi | § Az EU Bizottságának, a Regionális és Kohéziós Politikai Igazgatóságával történ• kooperáció. |

Forrás: Johansson [1999] 143. o.

Az északi régiók nemzetköziesedésével foglalkozó szakirodalom, a többszint• kormányzással kapcsolatos jöv•beni kihívásainak elemzésére is nagy hangsúlyt fektetett. A kihívásokat a kutatók, a régiók között egyre élez•d• piaci versennyel társították. Baldersheim és társai kiemelték, hogy a kihívásoknak történ• megfelelés céljából legalkalmasabb megoldás kiválasztása egy – a felkészülést szolgáló – tanulási folyamat el•rehaladott fázisának az elérését feltételezi. E szakasz, a korábban tárgyalt többszint• kormányzás és az ezen alapuló intézményi dinamizmus (pl. transznacionális együttm•ködések, brüsszeli érdekvérvényesítés) teljes vagy részbeni adaptációját jelenti. (Ståhlberg [2001] 100-101.o.) A tanulási folyamatban részes, nemzetköziesed• vagy – Baldersheimék megfogalmazásával élve – európaizálódott, északi régiókat transzformatív régióknak min•sítették a szerz•k. (Ståhlberg [2001] 104. o.) Baldersheim és társai továbbá felállítottak egy olyan indikátorrendszert, amely tartalmazza a régiók nemzetköziesedési folyamatára irányuló mérések paramétereit:

25. Táblázat. Az északi régiók nemzetköziesedésének mutatói

| Indikátorok | Finnország | Norvégia | Svédország |
|-----------------------------------------------------------------------|------------|----------|------------|
| A nemzetköziesedést szolgáló stratégia kialakítása | 25* | 94 | 71 |
| SWOT-analízis elkészítése | 88 | 56 | 46 |
| Nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó szervezeti egység kialakítása | 31 | 63 | 63 |
| A nemzetközi ügyekért kiemelten felelős alkalmazottak képzése | 100 | 88 | 96 |
| Nyelvtanfolyamok szervezése | 88 | 38 | 63 |
| Más országok közigazgatási rendszereiről szóló képzések szervezése | 25 | 19 | 13 |
| Európai közösségi szakpolitikákkal foglalkozó képzések szervezése | 81 | 50 | 70 |
| Más országok kultúrájáról és hagyományairól szóló képzések szervezése | 44 | 38 | 13 |
| Egyéb képzések | 25 | 50 | 13 |
| Nemzetközi szakembercsere lebonyolítása | 38 | 94 | 71 |
| A jelenlegi menedzsmentbe integrált nemzetközi tevékenység | 13 | 56 | 26 |
| A fejlesztési tervezésbe integrált nemzetközi | 38 | 75 | 44 |

| | | | |
|--------------------------------------------------------------|-----|------|-----|
| ügyek intézése | | | |
| Más régiókkal való együttműködési projektek | 75 | 73 | 52 |
| Más régiókkal közösen foglalkoztatott munkaerő alkalmazása | 100 | 50 | 57 |
| Nemzetközi ügyeket érintő nem hivatalos lobbizás | 88 | n.a. | 88 |
| Saját EU-projektek lebonyolítása | 93 | n.a. | 80 |
| EU-támogatások megpályázása | 81 | 60 | 75 |
| Lobbyirodák felállítása Brüsszelben | 75 | 6 | 100 |
| Tükörrégiók kialakítása | 69 | 81 | 96 |
| Tükörrégiók meglátogatása | 63 | 71 | 96 |
| Tanulmányutak más országok régióiban | 100 | 94 | 92 |
| Hivatalos képviselő küldése a régiók nemzetközi találkozóira | 94 | 100 | 96 |

* A teljesítménymutatók által felölelt területeken a régiók %-ban kifejezett érintettsége.

Forrás: Ståhlberg [2001] 92. o.

A táblázatban szereplő mutatók igazolják a nemzetköziesedés folyamatát felölelő módszertan gyakorlati alkalmazhatóságát; az indikátorok olyan területekkel hozhatók összefüggésbe, mint pl. az EU Bizottság által kiadott munkafüzetekben szereplő, a regionális politika méréséről szóló fejezetben részletezett teljesítmény-, eredmény- vagy hatásmutatók megalkotását lehetővé tévő tevékenységek.

V. AZ ÉSZAKI-EURÓPAI ORSZÁGOK GYAKORLATA, TAPASZTALATAI MAGYARORSZÁG SZÁMÁRA

Az „északi” gyakorlat – Magyarország számára történő – átvételével kapcsolatban több tanulmány is készült, ám fontos megjegyezni, hogy a témában kevés eredményről van tudomásunk. A hazai kutatások keretében publikált eredményekre vonatkozóan kiemelendők a Magyar Külügyi Intézetben (jelenleg Teleki László Intézet Külpolitikai Tanulmányok Központ), a Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézetében, az Akadémia Politikatudományi Intézetében, valamint a Miniszterelnöki Hivatal és a Budapesti Corvinus Egyetem együttműködésével készült elemzések. A hazai tanulmányokban konkrét területeket vizsgáltak abból a célból, hogy az északi országok tapasztalatait miként használhatják fel a külpolitikai döntéshozók, valamint az akadémiai kutatási közösség intézményeinek képviselői. A kutatások által lefedett területek a következők:

- § Az északi együttműködés felépítése és az EU-csatlakozási tárgyalásokon elért eredményei.
- § Civil szervezetek, társadalmi mozgalmak Észak-Európában.
- § Partnerség és szubszidiaritás az északi országok gyakorlatában.
- § Svédország és Finnország EU-csatlakozási tárgyalásai.
- § Az Északi Útleveleunió, Schengeni Egyezményekhez történt csatlakozás norvég és izlandi csatlakozás.
- § A Strukturális Alapok felhasználására történő felkészülés tapasztalatai Svédországban és Finnországban.

A hazai eredményekről szólva lényeges kitérni arra, hogy az északi tapasztalatokat felölelő jelentések, tanulmányok zömmel az 1995 és 2000 közötti időszakban készültek, aminek magyarázata az uniós tagságra történő sikeres felkészülést szolgáló magyar integrációs stratégia által támasztott igényekhez köthető.

V. 1. HAZAI KUTATÁSI EREDMÉNYEK

A Magyar Külügyi Intézet 1998-ban adta közre az északi országokkal kapcsolatos elztes kutatási jelentését, amely alapveten az északi együttmködés, az európai integrációs és regionális folyamatok intézményi vonatkozásait vizsgálta az alábbi területeken: (Preliminary [1998] 1-2. o.)

- § A regionális együttmködés terén szerzett északi tapasztalatok; az együttmködésben részes intézmények szerepe, feladatköre, mködési mechanizmusok.
- § Az északi együttmködés és a regionális politika közötti intézményesített kapcsolatrendszer jellemzi.
- § Az északi együttmködés, valamint a társadalmi szervezetek, civil mozgalmak közötti intézményesített kapcsolatrendszer jellemzi.
- § A politikai érdekérvényesítés folyamata a regionális együttmködés intézményesített rendszerében, figyelembe véve az uniós tagállamok és a nem EU-tagországok prioritásait:
 - A Schengeni joganyag alkalmazásával kapcsolatos kihívásoknak történ megfelelés a nem uniós tag skandináv államok esetében.
 - A Schengeni joganyag átvétele, a magyar EU-csatlakozás és a határon túli magyar kisebbségek érdekeinek védelme közötti összefüggések vizsgálata a Schengennel kapcsolatos északi példa fényében.

Az északi együttmködés struktúrájában 1990-2000 között végbement fejlődés vizsgálata alapján az intézeti jelentés a következ kérdésekre kereste a választ:

- § Milyen szervezeti és intézményi csatornákon juttatták érvényre érdekeiket az EU-ban a regionális és az integrációs folyamatokban részt vev északi országok, illetve régiók?
- § Milyen módon támogatta az északi együttmködésben részes, de az EU-ból kimaradt északi országok érdekeit az uniós tag Svédország, Finnország és Dánia?
- § A mköd képes és fenntartható eredményeket felmutató északi együttmködés milyen szervezeti és intézményi vonatkozású jellemzőkkel rendelkezik annak

megvizsgálása céljából, hogy az uniós csatlakozás kihívásaival szembesül-e kelet-közép-európai regionális együttműködések rendszerébe, valamint a kooperációhoz fordít-e magyar politikába?

§ Az Unióból kimaradt északi államok érdekérvényesítő stratégiájának egyes elemei felhasználhatók-e Magyarország határon túli kisebbségi politikájának – a Schengeni *acquis* alkalmazásával kapcsolatos – területén?

Az északi kooperáció hatékonysága egy megvalósított több évtizedes, koordinált (együttműködési gyakorlatban keresendő). (Flamm [1999] 11-15. o.) Másrészt a jelen értekezés első fejezetében bemutatott közös történelmi, kulturális tradíciókból, demokratikus hagyományokból, a gazdasági és társadalmi fejlődésből következően már a 20. század első felében kialakultak azok az együttműködési területek (szociálpolitika, közlekedés, oktatás, kultúra), melyeket 1945 után északi országok politikai vezetése, az általuk képviselt pragmatizmusból eredően, kormányközi szinten hangolt össze. Az egyeztetési mechanizmus eredményességét igazolóan fontos megjegyezni, hogy a kooperáció legfontosabb strukturális elemei közé olyan intézmények és ezekhez kapcsolódó munkacsoportok, bizottságok sorolhatók, melyek az öt szuverén államot és három autonóm területet (Faerøer-szigetek, Grönland, Åland-szigetek) magába foglaló földrajzi térségben működnek.

Az együttműködés intézményei (Északi Tanács, Északi Miniszteri Tanács, Északi Kulturális Bizottság stb.) állandó kapcsolatot ápolnak a mindenkori nemzeti kormányokkal és parlamentekkel. Mint ismeretes, az Északi Tanács tagjai a nemzeti parlamentek képviselői, az Északi Miniszteri Tanácsban a skandináv kormányok szakminiszterei és a kormányfők vesznek részt. A két tanács rendszeresen üléseket, munkaértekezleteket tart, melyeken a nemzeti törvényhozásokban ülő képviselők és kormányzati szereplőkkel delegált tagoknak közvetlen módon alakíthatják az együttműködés által felölelt szakpolitikákat. A finanszírozás megoldására, a résztvevő országok közös pénzügyi intézményt és alapokat (Északi Beruházási Bank, Északi Környezetvédelmi Pénzügyi Együttműködés) hoztak létre.

A fentebb ismertetett kooperáció gyakorlata működőképesnek tekinthető, amit meggyőzően alátámaszt az együttműködési vívmányokat tartalmazó ún. *acquis nordique*²⁵, mint pl. az Északi Útleveleunió, Közös Északi Munkaerőpiac, közös környezetvédelmi jogszabályok stb. Az együttműködésben szerzett több évtizedes

²⁵ A terminológiát idézi Klaus Carsten Pedersen „Sub-Systems and Regional Integration – The case of Nordic and Baltic Cooperation” c. tanulmányában In: Perko [1996] 24-51. o.

tapasztalatokkal, a tárgyalási technikák, érdekképviselési és – érvényesítési módszerek alkalmazásával, az északi országok sikeresen tudták kezelni az európai integráció által támasztott kihívásokat.

A kihívásoknak való sikeres megfelelést példázza az 1992-ben aláírt, az Egységes Európai Tértől szóló megállapodás, amely 1994. január elsejéig megvalósítva az EFTA és az EU belpiacának teljes mértékű integrációját, döntően közrejátszott abban, hogy az EK-tagsági kérelmet benyújtó Norvégia, Svédország és Finnország esetében a csatlakozási tárgyalások megközelítőleg 1 évet vettek igénybe.

A jogharmonizációs kötelezettségek teljesítése, valamint az Európai Bizottság és a skandináv tárgyalódelegáció tagjai által képviselt rugalmas, kompromisszum-készséggel, konszenzus-kereséssel jellemezhető tárgyalástechnika nagy mértékben hozzájárult ahhoz, hogy a Bizottság az említett három északi ország esetében nem csupán a kétoldalú tárgyalásokon közösen képviselt – az északi együttműködési vívmányok megteremtésére vonatkozó – álláspontját fogadta el (Északi Útlevelelunió fenntartása, lapp részarvastyenyésztés különleges helyzetének fenntartása), hanem megegyezés született az északi államok egyéb speciális érdekeit érintő kérdésekben is (Strukturális Alapok Északi Célkitűzése, svéd és finn alkoholmonopólium, mezőgazdasági támogatások).

Az északi országok részéről elért eredményeket a hazai kutatások is elemezték. *Vida Krisztina*, az MTA Világgazdasági Kutatóintézet munkatársa egy 1997-ben megjelent publikációjában a következőképpen vélekedett erről: „Számos kérdésben az EFTA-jelölteknek engedve az EU kompromisszumokat kötött. Ebben nagy szerepe volt a tagságért folyamodók konzekvens kitartásának, az EU innovatív és rugalmas problémamegoldó-készségének és mindennek elött annak a várakozásnak, hogy az új tagok "föllandítik" majd a gazdasági és szociális kohézió ügyét, sőt az integráció tovább mélyítésében is vezető szerepük lehet.” (Vida [1997] 6-7. o.)

Az Európai Bizottság által tett – az Északi Útlevelelunió fenntartásával kapcsolatos – engedmény központi szerepet kapott *Lévai Imre* 2000-ben megjelent tanulmányában, aki többek között az EU-csatlakozás előtt álló kelet-közép-európai államok által követett migrációs politikák fényében vizsgálta az Útlevelelunió sikeres példáját. (Lévai [2000] 41-43., 56-57. o.)

Lévai idézi *Renate Weber* nemzetközi jogásznak azon érvelését, amely az Útlevelelunió gyakorlatának a magyar-román vízumpolitika területére történő beépítésének a lehetőségeit tárgyalja:

„Lehetséges volna-e, hogy Románia és Magyarország is találjon ehhez [az Északi országok példájához – L. I.] hasonló megoldást, annak ellenére, hogy e két állam határán soha nem függesztették fel az útleví-ellenőrzést? Véleményem szerint mindennek ellenére igennel lehet válaszolni [...]... az Európai Unió számára fontos, hogy megtalálja annak lehetőségét, miként igazítsa követelését a tagországok érdekeihez. Így nem csupán a közösségi jogot/ a schengeni *acquis*-t kell figyelembe venni, hanem más nemzetközi megállapodásokat is. (...) Romániának, Magyarországnak és az Európai Uniónak (...) ezért olyan lépéseket kell tenniük, amelyek elvezetnek a kérdés megoldásához. (...) De az északi országok példája is azt mutatja, hogy ezeket az intézkedéseket megfelelő pillanatban kell meghozni (...)” (Lévai [2000] 57. o.)

Weber érvelésével kapcsolatban már az említett 1998 évi külügyi intézeti jelentés is óvatosan fogalmazott, hangsúlyozva, hogy az északi együttműködésnek csak bizonyos elemeit, ti. intézményi működés, érdekérvényesítés javasolja megfontolásra (Preliminary Report: 1998 5. o.) a magyar integrációs stratégia számára. Lévai a következőképpen vélekedett erről: „Követendő példaként állítható-e az Északi modell a kelet-európai államok számára? Példaként igen, modellként nem.” (Lévai [2000] 54. o.)

Hasonló álláspontot képviseltem az 1999-ben írt tanulmányomban is, melyben kijelentettem, nyilvánvaló, hogy lehetetlen átvenni az északi együttműködés által megalkotott modell egészét, ám az együttműködésnek vannak olyan alkotói, melyek nagy jelentőséggel bírnak Magyarország számára. (Flamm [1999] 11. o.) Következtetésképpen megállapítható, hogy az eltérő regionális gazdasági, kereskedelempolitikai érdekek, továbbá a különböző kulturális hagyományok, társadalmi és politikai berendezkedés miatt, a közép-kelet-európai szubregionális együttműködésekben részt vevő államok nem tudják megvalósítani az északi példához hasonló intézményesített kooperációs gyakorlatot. Talán a Visegrádi Csoport közös együttműködési szervei (koordinációs titkárság, szakpolitikákat felölelő munkacsoportok) mutatnak közelebbi hasonlóságot az északi kooperáció intézményeinek kompetenciáival, ám az együttműködés háttérében álló érdekek diszharmóniája, valamint a szakpolitikák fejlesztésére irányuló, átfogó és hosszú távú ágazati stratégiák hiánya természetes akadályát képezi az északi együttműködésre jellemző intézményi dinamizmus megvalósításának.

A hazai kutatások foglalkoztak továbbá az északi együttműködés azon vonatkozásaival is, melyek a kooperációt alkotó EU-tagállamok és az Unión kívül elhelyezkedő országok közötti kapcsolatokat érintették. Norvégia és Izland különleges esete rávilágít arra, miként lehetett hatékonyan érvényesíteni a nem uniós tagországoknak – egy szubregionális együttműködésben létrehozott vívmányainak, ti Közös Északi Munkaerő Piac, Északi Útlevelel Unió megíréséhez fűződő – nemzeti érdekeit, illetve ezeket összeegyeztetni az európai közösségi jogszabályokkal (Preliminary... [1998] 9-12. o., Lévai [2000] 43. o.).

A közösségi joggyakorlattal, az EU céljaival és politikáival kompatibilis megoldások kidolgozása és elfogadtatása tekintetében kiemelendő Lévai Imre következő megállapítása: „Az EU-hoz nem csatlakozott Északi államok, Izland és Norvégia speciális helyzete ugyanakkor aggodalomra adott okot, miszerint az Északi és az EU-beli migrációs rendszer között egyoldalú és ellenrizhetetlen átjárás jött létre. A megoldást az Északi régió országai nem európai uniós, az Északi Útlevelel Unióval lényegileg azonos Schengeni Egyezményhez történő csatlakozásban találták meg. Noha a Schengeni Egyezmény kiköti, hogy ahhoz csakis EU-tagállam csatlakozhat, társult formában a nem EU-tagállam Északi országok a Schengeni Egyezmény szabályainak és elírásainak tényleges alkalmazásával oldották fel a dilemmát.” (Lévai [2000] 43. o.)

A dilemma megoldását, illetve ennek – az EU-belépés előtt megalkotott magyar integrációs stratégiához és külpolitikai prioritásokkal kapcsolatba hozható – összefüggéseit tárta fel az 1998 évi említett, a Magyar Külügyi Intézet által készített, jelentés: „Nagy számban él magyar etnikum a szomszédos országok területén. A kisebbségek vonatkozásában, Magyarországnak a következő helyzetre kell felkészülnie: az EU következő bővítése után Magyarország olyan szomszédos államokkal fog érintkezni, akik feltehetőleg nem lesznek az EU tagjai. Az EU-hoz és a Schengeni Egyezményhez történő csatlakozás után Magyarországnak biztosítani kell a határon túli hazai kisebbség [az ország területére irányuló – F. L.] szabad áramlását és annak elkerülését, hogy megkülönböztessék őket. [a határon történő ellenőrzés alkalmával – F.L.] Norvégia és Izland – a Schengeni Egyezménybe való – beléptetése (...) hozzájárulhat a magyar helyzet megoldásához.” (Preliminary... [1998] 11-12. o.)

Hangsúlyozni kell, hogy a jelentés elkészítése idején még nem született politikai döntés Románia – 2007-től történő – csatlakozásáról, illetve az EU álláspontjait elemezve valószínűsíthető lehetett, hogy a keleti bővítés első körében Ukrajna, Horvátország és Szerbia-Montenegró nem csatlakozik az Unióhoz. A csatlakozás előtt a magyar külpolitika többek között azzal a kihívással szembesült, hogy miként tudja összeegyeztetni a harmadik államból érkező személyeknek, ti. nem uniós tagállamok magyar anyanyelvű állampolgárainak – az EU területére történő – belépésével, a határellenőrzéssel, határigazgatással a közösségi jogszabályok átvételének követelményeit a határon túli hazai kisebbségek érdekeit felőlelő külpolitikai prioritással. Az EU céljaival és politikáival harmonizáló megoldást tovább nehezítette az a tény, hogy a Schengeni Egyezményben foglaltak beépültek az 1997 évi Amszterdami Szerződésbe, ezáltal a szakirodalom által megjelölt Schengeni *acquis* elnevezéssel integrálódtak az *acquis communautaire* rendszerébe.

A Schengeni *acquis* alkalmazásának – a határon túli magyarság összefüggésében felmerült – dilemmájának feloldását jelentő megoldások beazonosításakor több elgondolás is született. A lehetséges megoldások tekintetében merült fel az „északi példa”, ti. Izland és Norvégia esetének közelebbi vizsgálata is. A két skandináv ország részéről támasztott igények elfogadtatását, az egyértelműen sikeresnek elkönyvelt gyakorlat megvalósítását jelentősen befolyásolta az a tény, hogy eleve olyan kedvezmények elfogadásáról kezdődtek kétoldalú tárgyalások 1995-ben, melyekre kiterjedt az 1994-ben hatályba lépett, az Európai Gazdasági Térségről szóló, szerződés (az állampolgárok szabadon letelepedhetnek, dolgozhatnak a térségen belül).

A bilaterális megbeszéléseken a határellenőrzéssel, -igazgatással, rendőrségi együttműködéssel és a vízümpolitikával szabályozott „schengeni együttműködéshez”. A tárgyalásokat az 1996-ban aláírt megállapodás zárta le, amely, lehetővé téve a Schengeni Egyezményhez történő izlandi és norvég csatlakozást, a következő főbb pontokat tartalmazta (Om samtykke...[1997] Kap. 4.):

- § Norvégia és Izland részt vesz a Schengeni Egyezményt aláíró államok közötti együttműködésben. A két állam nemzeti alkotmánya alapján foglalhat állást, hogy milyen formában hagyja jóvá a schengeni együttműködés keretében született döntéseket, valamint az együttműködést érintő jogszabályokat.

- § Az Északi Útlevel Unión belüli kooperációnak 1995 után is folytatódnia kell.
- § Norvégia, Izland, valamint a Schengeni Végrehajtási Egyezményben részes államok közötti határokon való ellenőrzés alkalmával a norvég és az izlandi állampolgárok szabadon beutazhatnak a Schengeni tagállamokba; csak a személyazonosság igazolásának a minimális ellenőrzése szükséges.
- § Norvégia és Izland együttműködik az EU közös vízumpolitikájának kialakításában és a nemzeti vízumpolitikák harmonizálásában. Ennek megfelelően a két északi ország részt vállal egy közös szabványvizum kidolgozásában.
- § A két skandináv ország vállalja továbbá, hogy közreműködik a Schengeni Információs Rendszer, továbbá a SIRENE-rendszer létrehozásában, továbbfejlesztésében, valamint a Schengeni tagállamok rendőrségi együttműködésében és a menedékjog megadásával kapcsolatos közös politika kialakításában.
- § A két állam részt vesz a Schengeni együttműködés találkozóin és vezetőségi ülésein, ahol a két országnak hozzászólási és javaslattevési joga van. Ugyanakkor nem vesznek részt a döntésekben és a hivatalos szavazáson, viszont a két állam nemzeti törvényhozása dönt arról, hogy jóváhagyják-e a meghozott intézkedéseket.
- § A státusz nem vonatkozik az árukra, hanem csak a személyek szabad áramlását biztosítja.
- § Norvégiával és Izlanddal az EU egy olyan konzultációs rendszert épít ki, melyben az EU-ban tárgyalt témákat és a Schengeni együttműködésre vonatkozó területeket vitatják meg.

A megállapodásban az EU kötelezettséget vállalt arra nézve, hogy nem gátolja az Útlevel Unió gyakorlatának alkalmazását mindaddig, amíg az Útlevel Unió nem akadályozza a megállapodás végrehajtását.

A Schengeni Egyezmény rendelkezéseinek – az Amszterdami Szerződésbe történő – beemelése következtében a megállapodás idejét múltá és 1998 új megállapodás lépett hatályba, jobbra változatlan tartalommal. A dokumentum ugyanakkor, az 1996 évi megállapodás fent ismertetett pontjainak megismétlésén keresztül, részletesen szabályozta immár a Schengeni *acquis*-hoz történő izlandi és norvég külön csatlakozás technikai és adminisztrációs úton való kivitelezését. Lényeges, hogy az 1996-os

kétoldalú megállapodásokba foglaltak, így az Északi Útleveél Unió fenntartása is, jegyz•könyv formájában kerültek be az Amszterdami Szerz•désbe.

A Schengeni *acquis* végrehajtása és a határon túli magyar kisebbség összefüggésében a magyar külpolitika olyan megoldásokat is megvizsgált, melyeket az 1996 évi és az 1998-ban módosított kétoldalú megállapodások tartalmaztak. Ilyen volt pl. a nemzeti vízum. A közösségi szabályozás értelmében a nemzeti vízummal rendelkező személy három hónapnál tovább is tartózkodhat annak az EU-tagállamnak a területén, amelyik a vízumot kiadta. A nemzeti vízum csak arra a tagállamra érvényes, amelyik a vízumot kiadja. A nemzeti vízum, a szóban forgó EU-tagország határain is kiadható. Az 1998-ban nyilvánosságra hozott hazai kormányzati elképzelések szerint a nemzeti vízumot az uniós csatlakozás után az EU-ban vízumköteles Szerbiában, Romániában és Ukrajnában élő magyar kisebbség tagjainak adná ki a magyar kormány. (Népszabadság [1999] 3. o.)

A nemzeti vízum kiadása, mint ismeretes, nem bevett gyakorlat az EU tagállamaiban. A vízum csak kivételes esetben bocsátható ki; a vonatkozó jogszabályok megemlítik, hogy a vízum tömeges kiadása konfliktusok, katasztrófák nyomán fellépő menekültáradat esetén vagy az érintett schengeni, ti uniós tagország speciális nemzeti érdekeit érintő helyzet kialakulásának a következtében engedhető meg. (Om samtykke...[1997] Kap. V.) A joganyagban az is szerepel, hogy a vízum kiadását kérelmező indokokat a Schengeni együttműködésben részt vevő összes tagállamnak meg kell vizsgálni. A nemzeti vízum esetében elképzelhető egy tagállam különleges érdekeknek az érvényesítése, ami, véleményem szerint, nehezen lett volna kivitelezhető a határon túli magyar kisebbségeknek nyújtandó – az EU-ba történő belépésre vonatkozó – utazási kedvezmények megadásának összekapcsolásával.

Mindenképpen hangsúlyozni kell, hogy Norvégia és Izland esetében a Schengeni *acquis*-val kapcsolatos különleges igény alapját döntően az északi együttműködés eredményeivel, több évtizedes működés és a közösségi joganyaggal, összeegyeztethető gyakorlatával indokolták.

A kétoldalú megállapodások megalkotásával párhuzamosan Finnország, Svédország és Dánia aktívan és összehangoltan segítette az EU intézményeiben az Uniótól távolmaradt többi északi ország érdekérvényesítő politikáját.

V. 2. AZ ÉSZAKI GYAKORLAT ÁTVÉTELÉVEL KAPCSOLATOS ÚJ STRATÉGIAALKOTÁS

Az északi kooperáció gyakorlata, elért eredményei mindazonáltal kijelölték azt az irányt, melynek mentén felülvizsgálhatók a közép-kelet-európai együttműködési formákban tartósan mutatkozó strukturális hiányosságok, a hatékony intézményi működőképességet, érdekérvényesítést akadályozó, elégtelen mértékű szervezeti, humán-erőforrás-, pénzügyi kapacitások kezelésével kapcsolatos korábbi hazai kutatási eredmények.

Hangsúlyozni kell, hogy ezekben a kérdésekben, stratégiai megfontolásokra ajánlott lépések megtétele tekintetében a kutatók a magyar EU-csatlakozás előtt tették meg javaslataikat (Preliminary...[1998], Flamm [1999], Lévai [2000]), melyek azonban nem jutottak érvényre a magyar külpolitikában. 2004 óta a kelet-közép-európai országok csoportja – a térséget átható szubregionális együttműködések meghatározó tagjai – felvételt nyert az EU-ba. A megváltozott külpolitikai környezetben azonban, eltekintve számos szimbolikus értékkel bíró nyilatkozattól, nem fedezhető fel egy olyan stratégiai program, amelyet a Visegrádi Csoport képviselne a szomszédos, de még nem uniós tagsággal rendelkező államok irányába. Ebben az esetben többek között azon is indokolt lenne elgondolkodni, hogy miként lehetne az érintett államokat bevonni a kívánatosnak tartott együttműködés rendszerébe. (pl. tagfelvétel, társulási megállapodás)

A Magyar Állandó Értekezlet (MAÉRT), jóllehet, néhány hasonló strukturális vonást mutat egy északi típusú intézményesített együttműködés összetételével (parlamenti, kormányzati képviselők részvétele, munkacsoportok felállítása), ám radikális módosításokat kellene végrehajtani ahhoz, hogy a MAÉRT a skandináv példához hasonló – fenntartható eredményeket létrehozó és sikeres érdekérvényesítés felmutató – kormányközi együttműködés motorja legyen. Ehhez, többek között, szükséges lenne a MAÉRT kereteinek gyökeres átalakítása, mint pl. a szomszédos országok nem magyar anyanyelvű parlamenti képviselőinek is a bevonása, ami komoly kihívás elé állítaná a hazai külpolitikai döntéshozókat.

A MAÉRT javasolt átalakítása mellett szólnak az északi együttműködés eredményeiből levont következtetések: Magyarországnak mindenféle – a határon túli területeken élő magyar anyanyelvű kisebbséget érintő – kedvezmények biztosítása céljából, tanácsos elzetesen megszereznie az érintett államok parlamentjeinek, kormányainak és nem

utolsósorban az EU egyértelmű politikai támogatását. Észak-Európa esetében, az izlandi és a norvég állampolgárok utazási kedvezményeinek fenntartása mögött egységesen sorakozott fel a szomszédos EU-tag Dánia, Svédország, valamint Finnország és támogatta azokat az EU intézményeiben.

Alternatív irány lehet a három balti EU-tagországgal történő stratégiai partnerség kialakítása kétoldalú együttműködések, vagy multilaterális úton a Visegrádi együttműködés továbbfejlesztésével. Észtország, Lettország és Litvánia bevonásával Magyarország újfajta kapcsolatokat alakíthat ki az északi együttműködés rendszerébe beillesztett balti érdekközösséggel. A javasolt partnerségi formán keresztül további lehetőség nyílhat arra is, hogy Magyarország utat találjon a regionális és szubregionális együttműködés intézményesítésében, az EU céljaival és politikáival összeegyeztethető megoldásokon alapuló eredmények kimunkálásában és az európai közösségi szintű érdekérvényesítésben jártas öt északi állam irányába.

Az integrációs kihívásoknak megfelelni nem tudó, több ország EU-tagságából komoly politikai és gazdasági téket kovácsolni nem képes szubregionális együttműködési rendszer hiánya esetében, továbbra is fennáll annak veszélye, hogy az új tagállamok és a Magyarországgal szomszédos, a keleti bálti kimaradt országok között politikai és gazdasági szakadék képződik, miként erre a korábban említett tanulmányok is rámutattak. E lehetséges szcenárió a magyar külpolitikai prioritásokat is érinti, mivel az érintett államok, kiváltképpen Jugoszlávia, Ukrajna területén jelentős számú magyar anyanyelvű kisebbség él. Ezért is indokolt, hogy az uniós és nem EU-tagból álló északi együttműködés példáját revitalizáljuk és ennek alapján vizsgáljuk meg azokat a lehetőségeket, stratégiai cselekvési irányokat, melyek az uniós tagságunkból, valamint a kelet-közép-európai együttműködésekben betöltött szerepünkkel adódnak.

Összegezve az elmondottakat, egy új hazai stratégiaalkotás szükségessége elvitatatlan. A stratégiaalkotás folyamatát a következő lépéseken keresztül tanácsos felépíteni:

Első lépés: hasonlóan az 1998 és 2000 között készült kutatási anyagokhoz, szükséges egy olyan stratégiai program megalkotása, amely tartalmazza mind az észak-európai,

valamint a kelet-közép-európai térségben bekövetkezett kül- és geopolitikai változások (új EU-tagok felvétele, az Északi Dimenzió programja) mélyreható elemzését. A vizsgálatoknak természetesen tekintettel lenniük az EU politikáira, célkitűzéseire, valamint az európai közösségi jogszabályi kötelezettségekre és átfogó forrástérképet célszerű összeállítani a Strukturális Alapokból és a Kohéziós Alapból finanszírozható – a határ menti közös programokat, transznacionális együttműködéseket, nagy volumenű infrastruktúrális beruházásokat felölelő – támogatásokról.

A felsorolt elemek beazonosítása számos egyéb feladat elvégzése mellett azt is maga után vonja, hogy meg kell vizsgálni a programalkotásban érintett szereplőket (regionális vagy szubregionális együttműködési intézmények, államok, régiók, önkormányzatok, társadalmi és gazdasági szervezetek stb.), illetve ezek intézményi, pénzügyi, szakmapolitikai, környezeti és humán erőforrás-fenntarthatósággal kapcsolatos kapacitását. A stratégia program természetesen teret nyújtana a részt vevő államok külpolitikai prioritásai érvényesítésére (pl. határon túli kisebbségek), miként ezt az Északi Dimenzió is alátámasztja.

Második lépés: ismételten ki kell jelölni azokat – az északi együttműködés struktúrájával és működésével – kapcsolatos alkotóelemeket, melyek részleges adaptációja valósulhat meg a kelet-közép-európai együttműködési formák irányába. Ebben segítséget nyújthat az első lépésben megalkotandó stratégiai programban lefektetett intézményi működési mechanizmusokkal kapcsolatos összefüggések vizsgálata.

Harmadik lépés: tanácsos kiválasztani azt a működőképesnek bizonyult, hatékony intézményi struktúrával rendelkező kelet-közép-európai együttműködési formát vagy formákat, amely alkalmas keretül szolgálhat az északi együttműködésnek – az előző pontban beazonosított – egyes elemeinek az átvételére.

Negyedik lépés: akcióterv, mérföldkövek megalkotása – gyakorlati megvalósítás folyamatának meghatározása.

Az első három lépés vonatkozásában, pontosabban az északi együttműködés átvehető elemei kapcsán érdemes ismételten leszögezni, hogy az Északi Útlevelelunió példája igazolja, hogy az EU egy olyan együttműködési minta vívmányait fogadta el, melyek

immár öt évtizede, 5 országra kiterjedően, a gyakorlatban is működőképesnek bizonyultak. Amennyiben Magyarország és a többi érintett állam szubregionális együttműködés keretén belül kíván eredményeket elérni és azokat az EU döntéshozóival elfogadtatni, akkor tanácsos fejleszteni a kiválasztott kelet-közép-európai együttműködés formát az Északi Tanács és az Északi Miniszteri Tanács mintájára. Abban, hogy az EU hozzájárult az északi együttműködés eredményeinek elfogadásához, valamint az izlandi és a norvég kormányoknak – a Schengeni Egyezményhez történő csatlakozásra irányuló – különleges igényeihez, az északi együttműködés hatékonysága mellett, szerepet játszott az is, hogy az északi nemzeti törvényhozások közösen koordinált jogalkotási tevékenysége megelőzte az európai közösségi szinten folytatott jogharmonizációt.

Kelet-Közép-Európában továbbra is hiányoznak a regionális együttműködésekben résztvevő EU-tagok és nem uniós tagállamok parlamentjei közötti koordinációs mechanizmusok és az állampolgárok mindennapi életét befolyásoló vívmányokat, eredményeket felmutató, intézményesített kapcsolatrendszer.

Amennyiben ezeket a lépéseket megteszik az érintett szereplők, akkor az Északi Tanács és az Északi Miniszteri Tanács példáján alapuló kormányközi együttműködés keretében olyan közös érdekérvényesítésre (lobbyszás, strukturális támogatások, esetleg különleges kedvezmények elfogadtatása) kialakítására nyílik lehetőség, melyek hozzájárulnak a keleti bővítés első körében kimaradt országok ügyének hatékony képviselésére az EU intézményeiben. Magyarország szempontjából itt kiemelendő a határon túli anyanyelvi kisebbség vagy a környezetvédelmi problémák (szomszédos állam területén történt vízszennyezés) ügye.

Jogosan tehetjük fel a kérdést, hogy a határon túli kisebbségek érdekeinek védelmére, érvényesítésére összpontosító hazai külpolitikai prioritás miként építhető be egy, északi minta alapján kialakítandó, együttműködési struktúrába?

Az északi együttműködésnek új struktúráját adó és jövőbeni prioritásait meghatározó, a regionális politika külső aspektusa és a régiók nemzetköziesedése kapcsán, korábban tárgyalt, 1995 évi dokumentumban kiemelt helyen szerepelt a nyelvi kapcsolatok

fejlesztését, valamint az •shonos lakosság²⁶ javát szolgáló programok támogatása. (Nordic cooperation... [1995] 6-7. o.) E programok szorosan kapcsolódnak a Norvégia, Svédország és Finnország északi területein él• lapp kisebbségek helyzetéhez. Az Északi Miniszteri Tanács egy 1996-ban hozott döntése alapján felállították az Északi Lapp Intézetet, amely a lappok nyelvi, kulturális és társadalmi életével foglalkozó kutatóintézetként, egyúttal az északi együttm•ködés egyik intézményeként tevékenykedik.

A lapp érdekképviselőt kiépítése nemzeti és nemzetek feletti szinten is megkezd•dött. Svédországban, Norvégiában és Finnországban az 1990-es évek folyamán megalakultak az ún. Lapp Parlamentek, melyek nem autonóm szervként, hanem az adott állam igazgatási hatóságaként gyakorolják az önrendelkezést a helyi lappokat érint• gazdasági, kulturális és nyelvi kérdésekben.²⁷ Az állami kompetencia meglétéb•l következ•en, a szabályos id•közökben megválasztott képvisel•kb•l álló parlamentek szuverenitása részleges, mert kötelesek elfogadni a nemzeti kormányok rendelkezéseit. A parlamentek korlátozott kompetenciája ellenére, a lapp népesség széles körben gyakorolhatja nyelvi és kulturális jogait, amit segít a Lapp Nemzeti Tanács és a Lapp Oktatási Tanács is, melyek intézményesített kapcsolatokat építettek ki a skandináv nemzeti kormányokkal.

Mint korábban írtam, a lapp érdekek az EK-csatlakozási tárgyaláson egyik fontos fejezetét képezték. A svéd, norvég és finn tárgyalódelegációk közös célként, északi prioritásként fogalmazták meg, a lapp rénszarvastartók különleges helyzetének és az erre vonatkozó nemzeti támogatások fenntartását, illetve az európai közösségi versenyszabályok átmeneti felfüggesztését. A II. fejezetben ismertetett Északi Cél²⁸ által lefedett régiók között jelent•s helyen szerepeltek az EU strukturális támogatásaira jogosult lapp területek.

²⁶ ti. a lapp kisebbség.

²⁷ A lapp intézmények részletes m•ködését lásd www.saamicouncil.net

²⁸ Ti. a ritkán lakott és kedvez•tlen klimatikus viszonyokkal jellemezhet• északi területeket lefed• strukturális támogatások megjelölése Svédország és Finnország esetében az 1994 és 1999 közötti programozási id•szakban.

V. 3. AZ ÚJ STRATÉGIAALKOTÁS PÉNZÜGYI TÁMOGATÁSI SZEMPONTJAI

A stratégiaalkotás egyik lényeges eleme a tervbe eredmények, elérendő célok pénzügyi fenntarthatóságának biztosítása, miként erre a program és a projekt szintű módszertani megközelítés vonatkozásában is utaltam a III. fejezetben. A svéd, finn és norvég csatlakozási tárgyalásokon elért eredmények, valamint a lapp példa nem csak azt mutatja, hogy a három állam területén élő, anyanyelvi kisebbség érdekeinek képviselője mennyire hatékonyan működött az északi együttműködés keretében. A korábban felsorolt lapp intézmények a svéd és a finn EU-csatlakozás után, illetve a 2000 és 2006 közötti programozási időszakban nem csupán a Strukturális Alapok forrásaiból és svéd, finn, valamint norvég központi pénzügyi transzferekkel részesedtek, hanem a Közöségi Kezdeményezésekkel finanszírozott programok támogatásaira is sikeresen pályáztak, mint pl. kulturális hagyományok megőrzését, az anyanyelv ápolását célzó képzési és oktatási projektekkal az INTERREG keretében.

Az északi országok megoldást kínáltak arra is, hogy miként valósulhat meg, a nemzeti politikák hatáskörébe tartozó, területek – kormányközi keretekben történő – finanszírozási gyakorlata. Ezzel kapcsolatban az előzőekben említettem, hogy az északi együttműködés több intézményt is létrehozott (pl. Északi Beruházási Bank, Északi Környezetvédelmi Együttműködési Alap), melyek az egységes identitás erősítését célzó, az északi, a balti régiókra, valamint a bizonyos lengyel és északnyugat-oroszországi területekre kiterjedő, széleskörű programok lebonyolításához szükséges pénzügyi alapot biztosítják. A „visegrádi országok” esetében is létezik ilyen tekintetben egy hasonló pénzügyi eszköz (Visegrádi Alap), melynek továbbfejlesztéséhez gyakorlati segítséget nyújthat az északi együttműködés program és projekt szintű finanszírozási gyakorlata.

Az EU-ba történt belépés után, valamint a közép-kelet-európai szubregionális együttműködésekkel adódó érdekérvényesítés lehetőségeinek sikertelen kiaknázásának következtén, a hazai külpolitika olyan fejlesztési stratégia kimunkálására összpontosíthatna, amely – lapp mintára – a határon túli magyar kisebbség számára is nyitott támogatási programok forrástérképének elkészítését tartalmazza. A forrástérképben központi helyen szerepelhetnek a határ menti területek, illetve a több állam együttműködését szolgáló, INTERREG-programok, melyek közül különösen – a

Románia, Ukrajna, Horvátország és Szerbia-Montenegró területén élő magyar kisebbséget is felölel – INTERREG III A programok emelendők ki. (Kulcs a sikeres EU-pályázatokhoz EU Munkacsoport, Budapest 2004 53-54. o.)

E fejlesztési stratégia aktuálítását csak fokozza, hogy a kormányzati elképzelések szerint, még ebben az évben meghirdetik a pályázati felhívásokat az INTERREG III A programokra, melyek keretében 2006 előtt kell elkezdeni a projektek megvalósítását. A határ menti, transznacionális méretű támogatási programok forrásainak kiaknázása szempontjából, Magyarország számára aláhúzendő, hogy szintén ettől az évtől bekapcsolódhatunk be az INTERREG III B-, valamint a közeljövőben az INTERREG III C programokba is.

Az INTERREG III B, mint ismeretes, már nem regionális, hanem magasabb szintű területi integrációt elsegítő transznacionális együttműködést támogat. A fő szempont, hogy megvalósítsa a fenntartható, kiegyensúlyozott, többcentrumú fejlődést az Unió teljes területén, kiegészítve azt a csatlakozni kívánó államokkal és még távolabbi területekkel. Az európai kontinenst felölelő 13, egymást néhol átfedő, makro-térsege saját maga dolgozza ki a programokat. Az INTERREG III C lehetőséget biztosít az egymástól távol eső régiók együttműködésére az Európai Unió teljes területén, beleértve a szigetek és a legperiférikusabb fekvésű területeket. Lehetőség nyílik továbbá a csatlakozásra váró és a harmadik országokkal való együttműködés, a tapasztalatcsere és a hálózatépítés támogatására is.

Magyarország összesen 8 INTERREG (III A, B, C) programban vesz részt 2004-2006 között. Az INTERREG-programokhoz történő hazai csatlakozást segíthetik a skandináv országok is. Valamennyi északi állam aktív tagja az INTERREG III B-programnak, továbbá az északi együttműködés, korábban említett, 1995 évi munkaprogramjában felállított új működési területek is számos pontban kapcsolódnak az INTERREG-hez. Mivel az INTERREG-programokból nyerhető támogatások felhasználását közösségi szinten szabályozzák, ezért a program-, illetve a projekt szintű északi módszertani tapasztalatok, gyakorlatias úton segíthetik a támogatásokra jogosult hazai partnereket. Itt kiemelendő többek között a projektciklus-menedzsment folyamatának egésze, a megfelelő indikátorok kategóriáinak felállítása, a monitoringot és az értékelési eljárásokat szolgáló módszerek, vagy a PCM vonatkozásában, a projektterületek helyes kitöltésével kapcsolatos pályázatírási technikák átvétele. Ez utóbbiak mind a hazai pályázattal járó rendszert koordináló kormányzat, mind a pályázatírók számára használható információkat nyújtanak egy határon átnyúló fejlesztési projekt elképzeléseinek,

céljainak indoklásának ismertetéséről, a partnerség, az esélyegyenlőség, az innovatív és az európai többletérték elvének érvényesítéséről. De ide sorolható számos egyéb elem is, mint pl. a különböző fenntarthatósági szempontok (környezetvédelmi, szervezeti, pénzügyi, szakmapolitikai, humánerőforrás-menedzsment) bemutatása, a pályázati felhívással, valamint a projekt célkitűzésével összhangban álló, pénzügyi adatokat tartalmazó, költségvetési táblázat összeállítása stb.

Az északi tapasztalatok felhasználása²⁹ különösen az INTERREG III B projektek esetében értékesek. A program – Magyarországgal és az északi államokkal kapcsolatos támogatási jogosultság és fejlesztési prioritások szempontjából lényeges – jellemzői a következők:

- § *Résztvevő területek.* 13 makro-térség. Magyarország (teljes területével) a Közép-Európát és a Balkánt magába foglaló térség tagjaként vesz részt az együttműködésben (CADSES-program).
- § *Átfogó célok.* Országok feletti, transznacionális együttműködés az európai térség területi integrációjának elősegítésére.
- § *Beavatkozás fő területei.* Transznacionális fejlesztési stratégiák közös kidolgozása, hatékony és fenntartható európai közlekedési hálózat kialakítása, az információs társadalomhoz való kapcsolódás elősegítése, környezetvédelmi együttműködés, a kulturális és természeti erőforrások védelme, különös tekintettel a vízgazdálkodásra, stb. (főleg tanulmányok, koncepciók, tervek, szoftverek, stb., továbbá kisebb infrastrukturális beruházások)

Az INTERREG III B területén felhalmozott északi tapasztalatok átvételét segítheti, ha közelebbről megvizsgáljuk a program – Magyarország számára is nyitott – pályázati lehetőségeit.

A CADSES országok a következő közös prioritási területeket határozták meg a program indításakor:

- § Területfejlesztési elképzelések és akciók támogatása a társadalmi-gazdasági kohézió erősítésének jegyében.
- § Hatékony és fenntartható közlekedési hálózatok, valamint az információs társadalom vívmányaihoz történő hozzáférés támogatása.

²⁹ A nemzetközi fogalomhasználatban: Best Practises

- § A tájvédelem, illetve a természeti és kulturális örökség védelmének, valamint megfelelő kezelésének támogatása.
- § Környezetvédelem, erőforrás-gazdálkodás és kockázatkezelés.

A felsorolt területek közül kiemelendők a közlekedés, környezetvédelem és az információs társadalom fejlesztésével kapcsolatos stratégiákra vonatkozó pályázati lehetőségek, ahol felhasználhatók a több éve rendelkezésre álló északi tudásanyag korábban említett, gyakorlati elemei. A „legjobb gyakorlat”, valamint a „legjobban alkalmazható technológia”³⁰ átvételével kapcsolatos északi tapasztalatok átvételére adhatnak lehetőséget az INTERREG III C keretében meghirdetett programok is, melyekben az uniós tagországok egész területén engedélyezett a különböző szervezetek részvétele; a célcsoportok partnerei pedig Európa más területén is származhatnak. A program átfogó céljai között szerepel a regionális fejlesztés, valamint a kohézió stratégiájának és eszközeinek fejlesztése Európa teljes területét felölelően együttesen keresztül.

Az INTERREG III C tehát lehetőséget biztosít az egymástól távol eső – így a magyarországi és az északi – régiók együttműködésének finanszírozására, ami egyúttal magába foglalja – Észak-Európa regionális földrajzi jellemzőinek szempontjából fontos – szigetek és a legperiférikusabb fekvésű területeket. Lehetőség nyílik továbbá a csatlakozásra váró és a harmadik országokkal való együttműködés, a tapasztalatcsere és a hálózatépítés támogatására is, ami közvetlenül biztosíthatja a keleti bővítéssel kimaradt Horvátország, Szerbia-Montenegró, Ukrajna, valamint 2007-ig bezárólag Románia magyar anyanyelvű kisebbségei által lakott határ menti területek fejlesztésére, illetve az EU elvárásaival összhangban álló, megfelelő színvonalú fejlesztési stratégiák, tervezési módszerek, projektek kialakításával kapcsolatos skandináv tudástranszfer hasznosítását Magyarország számára.

Hasonlóan az INTERREG-programokhoz, a LEADER elnevezésű Községi Kezdeményezésű finanszírozott, a vidékfejlesztést támogató programok is gyakorlatias segítséget nyújthatnak Magyarországnak.

³⁰ A nemzetközi fogalomhasználatban: BAT – Best Available Technologies

Mint ismeretes, a LEADER a Községi Kezdeményezéseknek a vidékfejlesztés támogatására létrehozott programja. Célja a helyi lehetőségek jobb kihasználása, azok kezdeményező-, azaz innovációs képességének növelése révén. Támogatja az agrártérségek, a vidéki közösségek helyi kiindulópontú – alulról építkező („bottom-up”) – beruházásait, elképzeléseit.

Az alulról építkező kezdeményezésekkel kapcsolatban aláhúzendő, hogy az északi országok területfejlesztési és regionális politikáinak szerves alkotóját képezik az alulról felfelé építkező kezdeményezések, miként erre a jelen értekezés korábbi fejezeteiben is több alkalommal rámutattam.

Svédország és Finnország vidéki közösségei aktív részesei a LEADER-programoknak, következésképpen számos területen, mint pl. stratégiaalkotás, tervezési módszerek és projekt-ciklus menedzsment, értékelés stb.) szerzett gyakorlati tapasztalatokkal, eredményesen segíthetik a LEADER+ forrásaiból támogatott projekteket Magyarországon. A program szinten történő tapasztalatcserét szolgáló tanulmányok, elemzések elkészítéséhez szükséges pénzügyi eszközök a hazai agrár- és vidékfejlesztési támogatási rendszer – a technikai segítségnyújtással kapcsolatos – intézkedéseivel finanszírozhatók.

V. 4. PARTNERSÉG, SZUBSZIDIARITÁS

A magyar EU-csatlakozás szempontjából lényeges olyan – a Strukturális Alapok forrásainak felhasználását érintő – európai közösségi alapelvek gyakorlati érvényesítése, mint pl. a partnerség és szubszidiaritás. Ebben a tekintetben az északi országok több mint 50 évre visszavezethető gyakorlattal rendelkeznek. Észak-Európa esetében le kell szögezni, hogy a partnerség intézményének a kialakulását nem a nemzeti területfejlesztési politikák vonatkozásában tárgyalja a szakirodalom, hanem a helyi szinten szerveződött társadalmi szervezetekhez köti. Ilyenek a jelen értekezés első fejezetében tárgyalt Északi Társulások. A Társulások gyakorlatához köthető, a helyi szintű civil szerveződés és a kormányközi együttműködés között létrejött intézményesített munkakapcsolat, az alulról felfelé irányuló – mérhető eredményeket felmutató – folyamat nem csupán az európai integrációba később beépülő partnerség, hanem a lokális érdekvédelemmel, érdekképviseléssel összefüggésbe szubszidiaritás

alapelvek gyakorlati érvényesülése vonatkozásában is egyfajta modellértékkel bír Magyarország számára.

A Társulások úttörő szerepét a skandináv szakirodalom abban jelölte meg, ami a kelet-közép-európai szubregionális együttműködéseknek – az északi mintára történő – továbbfejlesztésének újabb akadályaként jeleníthető meg. Ezt a megállapítást támasztja alá Lévai is: „Trivialitásokat elkerülendő csupán annak megállapítására szorítkozunk – amit az Északi társadalomkutatók nem gyakran hangsúlyozni –, hogy az Északi együttműködés olyan mélyen gyökerezik, hosszú történelmi fejlődés eredményeképpen kialakult struktúra, ami a világ más tájain, eltérő környezetben nem másolható, talán nem is adaptálható. (...) Az alapvetően belülről indukált, „alulról fölfelé építkező” regionális együttműködési (és kisebbségi) politikát folytató (...) Északi államok példájának követésére természetesen senkit sem lehet „rábeszélni”, annak elnyerését „meggyőzni”.” (Lévai [2000] 54. o.)

A Társulások működésének több évtizedes gyakorlatának részletesebb elemzése a Strukturális Alapok felhasználásához kapcsolódó közösségi alapelvek érvényesítése tekintetében lehet praktikus a magyar regionális politika számára. Ebből a szempontból aláhúzendó az Északi Társulások egyik fontos jellemzője, nevezetesen az, hogy a Társulások nem csupán az északi közösségi, hanem a nemzeti szinten meghozott döntések előkészítésébe és végrehajtásába is bevonták a civilszférát, állandó konzultációs fórumot biztosítva ezáltal a politikai-gazdasági elit és az állampolgárok között.

A társadalmi partnerséggel összefüggésbe hozható északi „legjobb gyakorlat” egyes elemeinek vizsgálata, adott esetben ezek esetleges átvételének tekintetében, Magyarországnak vitális érdekei fűződnek ahhoz, hogy a regionális és kohéziós politikát felölelő közösségi joganyag gyakorlati alkalmazásához kapcsolódó civil szerepvállalást fokozza a Strukturális Alapok támogatásaira jogosult NUTS II régiókban. A közösségi források felhasználását, mint ismeretes, többek között a társadalmi szervezetek közreműködését is felölelő funkciók érvényesítéséhez (pl. programmonitoring, tájékoztatási kötelezettség) is köti az Európai Bizottság. A társadalmi partnerség, civil együttműködés követelményeit az INTERREG- és a LEADER+ programok pályázati felhívásaiban is előírja a Bizottság; e programok

részletesebb elemzésével szintén lehet•ségünk nyílik arra, hogy a releváns északi tapasztalatokat hasznosítsuk.

V. 5. INTÉZMÉNYESÍTÉS ÉS INTÉZMÉNYFEJLESZTÉS

Hasonlóan szubregionális együttm•ködések, valamint a társadalmi partnerség el•z•ekben ismertetett területeihez, a strukturális és kohéziós politika közösségi jogszabályainak átvételét célzó, m•köd•képes intézmények létrehozására vonatkozó, gyakorlat tanulmányozására jó példával szolgálnak az északi országok. Mint korábban szó volt arról, a két északi állam az 1993 és 1999 közötti programozási id•szak idején lett tagja az EU-nak, ami többek között feltételezte a strukturális támogatásokat felhasználó központi, regionális és helyi szint• svéd és finn intézményrendszer abszorpciós képességének, valamint az ehhez kapcsolódó szabályozó elvek, funkciók (programozás, monitoring és értékelés, partnerség, együtt-finanszírozás stb.) gyakorlati végrehajtását szolgáló kapacitások meglétét.

A szervezeti és intézményi szempontok hazai vonatkozásainak tárgyalásakor mindenekel•tt az intézményfejlesztés fogalmát és annak helyét szükséges tisztázni hazánk európai integrációs csatlakozásának folyamatában.

Mint ismeretes, a magyar EU-tagság politikai, gazdasági feltételeit az Európai Tanács (ET) által 1993-ban megfogalmazott „Koppenhágai követelmények” rögzítik. A tagsági kritériumok teljesítése és az intézményfejlesztés közötti összefüggésre mutatnak rá a különböz• intézményi struktúrák átalakítását el•író közösségi követelmények. Ez utóbbiakkal kapcsolatban kiemelend•k olyan intézményi és szervezeti mechanizmusok átvételére irányuló elvárások, melyek konkrétan az Európai Tanács 1995. évi madridi ülésén hozott határozatában (az államigazgatás átalakítását, valamint a szilárd gazdasági és pénzügyi környezet megteremtését célzó feltételek kialakítása a tagjelölt országok számára) fogalmazódtak meg.

Az Európai Bizottság éppen a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap forrásai fogadására történ• felkészülés kezdeményezte a tagjelöltek számára az Agenda 2000-ben az ún. El•csatlakozási Stratégia elnevezés• programját, mely tartalmazta az intézményfejlesztéshez f•z•d• európai közösségi elvárásokat; az intézményfejlesztés a Községi Vívmányok átvétele prioritásként jelent meg. Az El•csatlakozási Stratégia részeként megalkotott Csatlakozási Partnerség dokumentumában a Bizottság leszögezte:„A Bizottság által elfogadott új irányvonal alapján a Phare els•dleges célja,

hogy felkészítése a csatlakozó országokat a belépésre, melynek támogatására, a közösségi joganyag átvételébe foglalt két fő prioritás, az *intézményfejlesztés* [kiemelés tőlem – F. L.] és a beruházások finanszírozása szolgál.” (Accession Partnership [1998] 5-6. o.)

A Csatlakozási Partnerségben tett megállapítás, az EU pénzügyi támogatásainak felhasználása céljából kialakított új szabályozások környezetébe illesztett intézményfejlesztés, valamint az említett Phare-programok eredeti célkitűzéseinek módosításának összekapcsolása szempontjából jelentős. Az 1998. évi Phare Új Orientációban foglaltak (a közvetlenül az uniós csatlakozást érintő prioritások) teljesítése, illetve az Agenda 2000-ben elírt elcsatlakozási alapokból finanszírozandó programok, mint a Phare 2000, ISPA és SAPARD sikeres felhasználásához szükséges adminisztratív és szervezeti kapacitások az intézményfejlesztés és az ezzel kapcsolatos különféle mechanizmusok átvételének a felgyorsítását indokolták.

Az intézményfejlesztés követelményeinek hazai alkalmazásában elrelépést jelentett az 1996. évi XXI. számú, a területrendezésről és területfejlesztésről szóló, törvény elfogadása, mellyel megteremtették az EU gyakorlatával kapcsolatos hazai területfejlesztési politika jogi kereteit, meghatározták a területfejlesztési koncepciók kidolgozásáért felelős intézményeket és azok feladatköreit. Az 1998-ban jóváhagyott Országos Területfejlesztési Koncepció (35/1998 sz. Országgyűlési Határozat) keretében többek között definiálták az EU regionális politikájához illeszkedő hazai területfejlesztés alapelveit, mint pl. szubszidiaritás, decentralizáció, partnerség, nyilvánosság, valamint a hét területi statisztikai tervezési régiót.

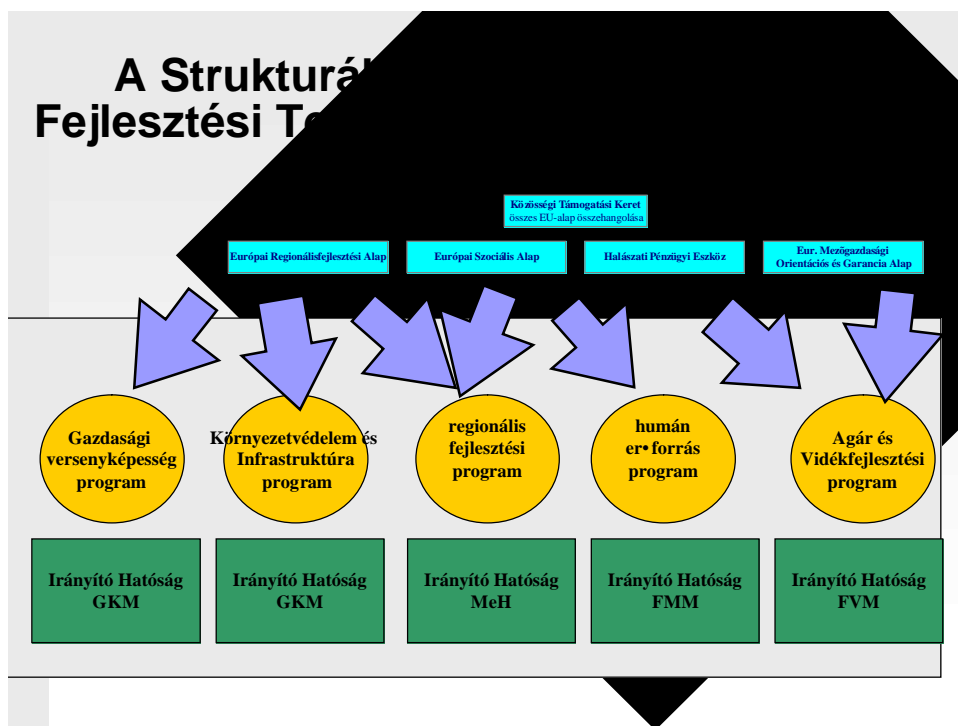
Az EU által elírt intézményi követelmények gyakorlati megvalósítása 1997 után gyorsult fel érezhetően, amiben jelentős szerepet játszott a felvételi tárgyalások jogharmonizációs kötelezettségeinek a teljesítésével felerősödött integrációs alkalmazkodás, továbbá az ezzel összefüggő, az EU az által kiadott – fentebb ismertett – dokumentumokban leírt követelményeknek való megfelelés kényszere. Az intézményfejlesztéssel kapcsolatos közösségi elvárások egyúttal megjelentek a Bizottság – Magyarország csatlakozásának előrehaladottságát értékelő – rendszeres évi jelentéseiben, továbbá az Acquis Communautaire átvételének Nemzeti Programjában is; az intézményfejlesztés a hazai jogharmonizációs folyamat részévé vált.

1998 után, a közösségi követelmények átvételét szolgáló intézményfejlesztés követelményeit döntően a Phare forrásaiból támogatott programok keretében hajtották végre az erre a feladatra kijelölt hazai szakminisztériumok. (Külpolitika [2000] 140-160. o.) A minisztériumok által irányított programok bemutatása túlterjed a jelen értekezés keretein, ezért a 2004-től életbe lépett, a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alapból társfinanszírozott források felhasználását szolgáló intézményrendszert ismertetem röviden a továbbiakban.

Az Európai Tanács 1999. évi, a Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezései elrevetítették a hazai területfejlesztési politika számára, hogy milyen tervezési, programozási, ellenőrzési és végrehajtási folyamatokon alapuló, komplex követelményrendszer (programozás, társfinanszírozás, monitoring, pénzügyi ellenőrzés stb.) irányába fejlessze tovább a közösségi támogatások fogadására kialakítandó intézményeket, illetve tegyen eleget ez irányú követelményeknek. (Regulation (EC) [1999])

A 2000 és 2006 közötti programozási időszakra vonatkozóan a 2003-ban elfogadott Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) szabályozza részletesen a közösségi támogatásokból társfinanszírozott programok végrehajtásában érintett intézmények működését. Az NFT jelenti egyúttal az Elcsatlakozási Stratégia után folytatódott intézményfejlesztési folyamat utolsó állomását, mivel az EU 2006-ig terjedő költségvetési ciklusában a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap forrásainak hazai felhasználásáért az NFT-re épülő intézményrendszer a felelős.

9. ábra. A Strukturális Alapok forrásainak felhasználása folyamatában részt vevő legfőbb NFT irányító szervek



Forrás: www.nfh.hu

Az ábra mutatja azokat a program szinten működő legfőbb irányító hatóságokat elhelyezkedését az NFT rendszerében, melyek a Strukturális Alapok transzferekből és a hazai társfinanszírozásból támogatott fejlesztési programok végrehajtásáért felelnek. A rendszer a 1260/1999 és más – a közösségi strukturális támogatások lehívását szabályozó – rendeletekben foglalt intézményi-szervezeti alkotók, tervezési és végrehajtási funkciók megvalósítását mutatja. (Operatív Programok, Irányító Hatóság)

Az NFT, valamint a svéd és a finn intézményrendszer kapcsán lényeges különbségekről beszélhetünk, ezért le kell szögezni, hogy a két északi országban nem az NFT típusú stratégiai fejlesztési dokumentum alapján történik a Strukturális Alapok felhasználása, hanem a korábbi fejezetekben említett Egységes Programozási Dokumentumra (EPD) épülő struktúra szerint.

A svéd és a finn EPD-k legfontosabb jellemzője, hogy a közösségi források felhasználása azt az – a közösségi regionális politikáról szóló 1993. évi reformban lefektetett – egyszerűsített eljárást követi, mely szerint a tagállamok, egy átfogó nemzeti fejlesztési terv helyett, a közösségi célkitűzésekre épülő és regionális szinten

végrehajtásra kerül, operatív programokon keresztül valósítják meg a fejlesztési célokat. A 2000 és 2006 közötti programozási időszakra vonatkozóan a közösségi szintű szabályozás elírja, hogy a 2. célkitűzés esetében (a gazdasági és társadalmi szerkezetátalakítás miatt strukturális problémákkal küzdő régiók támogatása) régióként kell az Egységes Programozási Dokumentumot elkészíteni. (Kende – Szűcs [2001] 71. o.) A svéd és a finn EPD-k lebonyolításához füzdő gyakorlat a 2007 és 2013 közötti költségvetési időszakra kialakítandó hazai regionális politika szempontjából lehet értékes. A jelen disszertáció megírásakor kevés információval rendelkezünk arra nézve, hogy a készül második Nemzeti Fejlesztési Terv milyen fejlesztési stratégiai és szerkezeti változásokat tervez a régiókat, a Regionális Fejlesztési Tanácsok működését, feladatköreit érint tervezési, programozási és végrehajtási folyamatok tekintetében.

Svédországban és Finnországban a régiók, regionális és helyi hatóságok nagyfokú önállósággal, valamint közel 10 éve praktikus tapasztalatokkal rendelkeznek a Strukturális Alapok forrásainak felhasználásának területén. Jóllehet, a magyarországitól jelentősen eltér gazdaság- és területfejlesztési, szociálpolitikai környezet (beleértve a mentalitást is), jövedelempolitika stb. jellemzi az északi országokat, a közösségi támogatások segítségével megvalósított fejlesztésekhez, beruházásokhoz kapcsolódó program- és stratégiatervezés, monitoring, értékelés és ellenőrzés olyan – az európai közösségi rendeletekben is elírt – funkcionális elemeket tartalmaz, melyek átvétele nagy mértékben hozzájárulhat a magyarországi NUTS régiók, a 2007 és 2013 közötti időszakra történő, felkészüléséhez.

A svéd és a finn regionális, illetve helyi intézmények a csatlakozást követő 5 évben komoly adminisztratív, pénzügyi és technikai hiányosságok kiküszöbölése útján tudták felhasználni a Strukturális Alapok forrásait. Az elmondottak alapján a svéd és a finn tapasztalatokat a következő témakörökben érdemes közelebbről megvizsgálni: (The Comparison... [1999] 3-4. o.)

§ A regionális partnerségek összetétele, működése (tanácsadás, monitoring szerep, intézményfejlesztés)

- § A regionális fejlesztési programok megalkotása és végrehajtása, különös tekintettel a partnerség elvére, valamint a munkahely-teremtésre irányuló politikára
- § A régiók által összeállított programozási dokumentumokban megfogalmazott regionális hálózati kapcsolatépítés³¹ „regional linkage, networking”
- § A pénzügyi kötelezettségvállalással és kifizetésekkel kapcsolatos gyakorlat
- § A nemzeti együtt-finanszírozással foglalkozó központi hatóságok jogosítványai

A két északi ország regionális és a helyi szint• intézményrendszerét jellemz• széles kör• döntéshozatali autonómiát hatékonyan m•köd• szervezetek egészítik ki. Miként a finn és a svéd regionális politikáról szóló fejezetben korábban ismertettem, Finnországban a Regionális Állami Irodák, Regionális Irányítási Bizottságok és a Regionális Tanácsok; Svédországban a Tartományi Irányítási Testületek és a Regionális Irányítási Bizottságok vesznek részt a közösségi támogatási (Második Célkit•zés) programok végrehajtásában.

A svéd EPD kapcsán kiemelend• a regionális szinten m•köd• Tartományi Irányítási Testület, amely az államigazgatás része; a Testület – az adott régiót átfogó tervezési és végrehajtási folyamatot irányító – döntéshozó csoportjaiban a helyi önkormányzati politikusok vannak többségben.

Hasonlóan jellemezhet•k finn Regionális Állami Irodák, melyek a fejlesztési programok tervezése mellett, meghatározó szerepet játszanak a pályáztatás lebonyolításában és a Strukturális Alapokból történ• kifizetések folyósításában. Az Állami Irodák ugyanakkor intézményesített úton együttm•ködnek a Regionális Irányítási Bizottságokkal (tagok delegálása, a Bizottság titkársági funkcióinak ellátása)

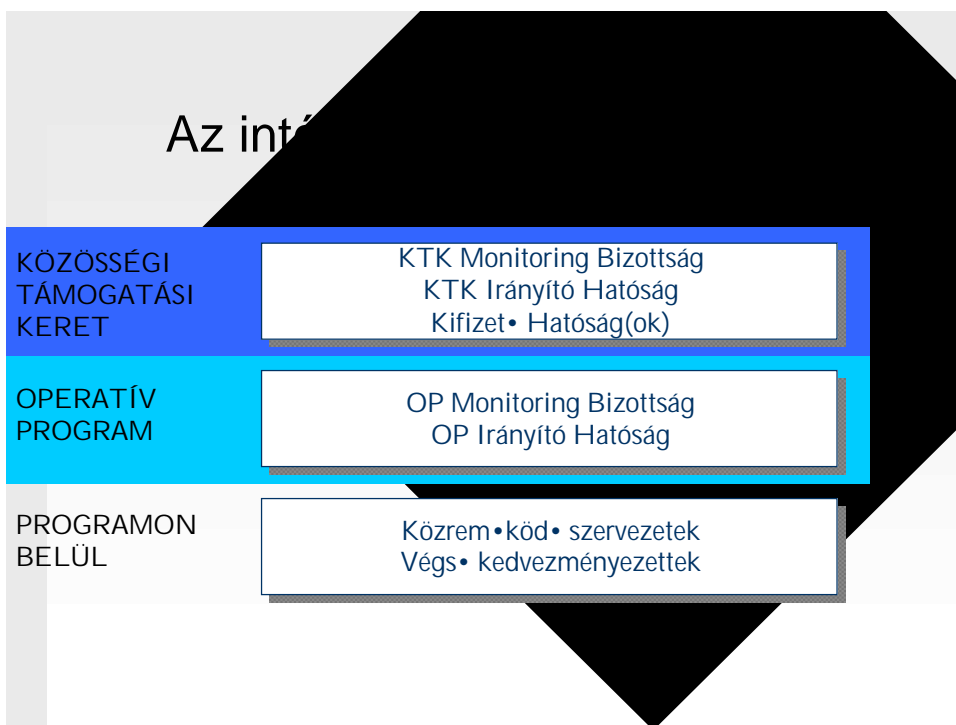
A svéd és finn EPD-be foglalt programok további lényeges intézményi jellemz•je a partnerség elvének következetes érvényesítése. A megkövetelt tervezési és döntés-el•készítési mechanizmusban, összhangban a vonatkozó közösségi jogszabályokkal, nemcsak a helyi szint• hatóságok és önkormányzatok között teremtették meg a partnerségi együttm•ködés formáit, hanem további, az adott régió fejl•dését meghatározó, gazdasági és társadalmi partnereket is bevontak a kooperációba.

³¹ „regional linkage”, „ regional networking”

Már az első finn és svéd programozási időszakban létrehozták az előbb említett regionális hatóságok az ún. regionális partnerség intézményét, amely olyan széleskörű részvételt foglalt magába, mint a nagyobb, stratégiai ágazatokat és a termékpályát meghatározó vállalatok, valamint a közép- és kisméretű vállalkozások, oktatási és kutatási intézetek, egyetemek, köz- és magánszolgáltatók, telekommunikációs technológiával foglalkozó cégek képviselői, valamint az egyének közötti intézményesített együttműködések. (The Comparison... [1999] 25. o.)

A svédországi Tartományi Igazgatási Testületek és finnországi Regionális Állami Irodák, kisebbségben együttműködve a fejlesztésekről döntő munkacsoportokkal, demonstrálták az Európai Bizottság által megkövetelt partnerség gyakorlati megvalósítását is.

10. ábra. Intézményi szereplők az NFT rendszerében



Forrás: www.nfh.hu

Végezetül érdemes összehasonlítani a különböző operatív feladatok lebonyolításáért felelős svéd és finn szerveket az NFT intézményrendszerének szereplőivel. A korábban felsorolt finn Regionális Irányítási Bizottságok, Regionális Tanácsok és svéd Tartományi Irányítási Testületek, Regionális Irányítási Bizottságok regionális szintű

feladatkörei megegyeznek az NFT – központi kormányzati szinten működő – Irányító Hatóságainak funkcióival, illetve nagy hasonlóságot mutatnak hazai Regionális Fejlesztési Ügynökségek, mint Közreműködő Szervezetek tevékenységével (Operatív Programok pályáztatási folyamatának koordinálása, ennek végrehajtásában történő közreműködés). Hasonlóan az NFT-hez, a finn és a svéd EPD átfogó monitoringját központi szinten a minisztériumokban végzik.

A svédországi és a finnországi regionális állami és önkormányzati, tartományi szervek döntéshozatali mintáján alapuló partnerségi együttműködés, illetve a regionális partnerség intézményének alkalmazása kívánatos lenne az NFT 2 kidolgozásakor. Az összevetés jelezheti a hazai politikai döntéshozók számára, hogy konkrétan milyen lépések megtételével segíthetik a decentralizáció folyamatát, kiszélesítve egyúttal a NUTS régióknak – a Strukturális Alapok forrásainak hatékonyabb kiaknázását szolgáló – szélesebb döntéshozatali és végrehajtási jogosítványait.

Finnországban az első programozási időszakban – a Regionális Tanácsok kivételével – nem határozták meg a Strukturális Alapok fogadására kialakított intézmények státuszát, ezért a döntéshozatali jogkörökkel kapcsolatos feladatok egy része a szakminisztériumokra, illetve a központi kormányzat regionális szerveire hárult. A finn EPD-ben a szektoralapon működő magánszervek tevékenysége a támogatott régiókban befolyással volt olyan tevékenységekre, mint pl. a vállalkozások támogatását, a munkaerő-piaci képzést és a munkanélküliség kezelését, továbbá az erdőgazdálkodást, valamint a környezetvédelmet felölelő intézkedések, ami nézeteltérést okozott a Regionális Tanácsok és az állami szervek között. Svédországban az első programozási időszakban az EU-támogatásokat közvetlenül azok a helyi szervek (kedvezményezettek) kapták, akik a fejlesztési projekteket lebonyolították, ami a Tartományi Irányítási Testületek és a hozzájuk kapcsolódó helyi szervek számára okozott további adminisztratív terheket.

Összegzésképpen elmondható, hogy az első programozási időszakot a két északi ország intézményrendszere vegyes eredményekkel zárta. Mind központi, mind regionális és helyi szinten koordinációs és a finanszírozást érintő döntések megosztásával kapcsolatos problémák léptek fel, jellemző volt az adminisztratív túlterhelés; mindez a

különböz• igazgatási struktúrák közötti egyeztetési és kommunikációs nehézségek• l
adódott.

Összefoglalás

A dolgozat főbb tudományos megállapításaira, eredményeire alapozott konklúzió az alábbiakban foglalható össze:

Az egyes északi országokon belül kialakult régiók a regionális politika belső aspektusaihoz történő besorolására engednek következtetni. A külső nézőpont egyrészt a tárgyalta régiók – a nemzeti határokon áterjedő, transznacionális – tulajdonságaival, illetve az északi együttműködéssel hozható összefüggésbe.

A skandináv szakirodalomban szereplő, a különböző régiótípusokkal kapcsolatos értelmezések abból a szempontból jelentősek, mert e minták az európai közösségi szinten meghatározott regionális politika mérésével foglalkozó észak-európai kutatási módszertan³² szerves alkotóelemeihez, illetve az EU által kialakított statisztikai és területi besorolás alapján meghatározott szereplők közé sorolandók. Ezt a megállapítást támasztja alá a Térségfejlesztési Északi Központja (NORDREGIO) által készített 2002. évi jelentés, melyben az EU-tag Dánia, Svédország és Finnországon belüli kialakított, NUTS 2 és 3 alapján besorolt, régiókat vizsgálja.

Az északi országokra alkalmazott „EU regionális politika” egyik legfőbb közös jellemzője, hogy adaptálta az EU által kialakított regionális politikával kapcsolatos jogszabályokat.

A konvergenciát igazolják azok a strukturális változások, melyek 1990 után következtek be az északi országokban. A nemzeti és az európai közösségi források felhasználását szabályozó támogatási rendszerek közelítését igazolja továbbá az a tény, hogy a három északi EU-tagországban is sor került a Strukturális Alapok támogatásai odaítélése alapjául szolgáló NUTS-rendszer bevezetésére. A jogharmonizációra épülő, szabályozó folyamatok mellett szükséges azonban leszögezni, hogy a közösségi támogatásokat adaptáló nemzeti fejlesztési politikák a későbbiekben is tartalmaztak egymástól megkülönböztető, különleges vonásokat, mint pl. a Strukturális Alapokból finanszírozott programok végrehajtásában részt vevő regionális szintű intézmények és a

³² Értve ezalatt az északi együttműködés egyik tudományos intézetének, a Térségfejlesztési Északi Központja (NORDREGIO) által alkalmazott módszertant

támogatások kifizetésében közreműködő, illetve a program szintű tervezésben, előkészítésben érintett állami szervezetek feladatkörei.

Az északi szubrégióra kivetített, kormányközi együttműködés vonatkozásában számos olyan kutatási eredményt tettek közzé, melyek az EU politikái és céljai főbb alapelvei gyakorlati megvalósításáról szólnak.

Az északi együttműködésben részt vevő társadalmi szereplők gazdag skálája, valamint a kooperáció keretében elért eredmények alapján az együttműködés sokkal demokratikusabb és szélesebb társadalmi alapokon nyugszik, mint az Európai Közösség. Az együttműködés legfontosabb jellemzői közé a civil és más nem kormányzati szervezetek, valamint a kooperáció hivatalos szervei között kialakult intézményesített kapcsolati hálózat tartozik, amely alkalmas keretül szolgált az „alulról építkező folyamat” gyakorlati megvalósításához.

Az EU tagországaira alkalmazott ún. regionális egyenlőtlenségi mutatók vonatkozásában, illetve a területi egyenlőtlenségekre összpontosító összehasonlító mérés szempontjából az említett mutatók ország-specifikus tulajdonságokra is rávilágítanak.

Finnország és Svédország esetében a klímával, valamint a demográfiai trendekkel kapcsolatos indikátorok döntő mértékben játszottak közre a fizikai egyenlőtlenségek alakulásában. Finnország esetében nagyobb súllyal esik latba a munkanélküliség szerkezetéhez kapcsolódó indikátor, mint Svédország és Dánia esetében, ami a finn munkanélküliség – az EU átlagához viszonyított – magas rátájával is magyarázható.

Svédország, Finnország és Dánia esetében nem mérhető a Strukturális Alapok transzfereivel járó hatások mérését szolgáló makroökonómiai elemzésekkel kapcsolatos keresleti oldali (pl. Beutel), kínálati oldali (QUEST, PEREIRA) vagy kombinált modellek (pl. HERMIN) alkalmazása.

Mindhárom ország esetében a strukturális támogatások pénzügyi hozzájárulásai a nemzeti GDP értékének kevesebb, mint 0,5 százalékát teszik ki.

Az északi országok esetében a regionális különbségek az uniós átlaghoz közeli értéket képviselnek, és nem növekedtek jelentős mértékben.

Erősödött a régiók közötti kohézió folyamata. Az északi kutatóintézetek és a nemzeti statisztikák mérési eredményeit együttesen alkalmazott – a NORDREGIO által elvégzett – számításokból egyértelműen következtetni lehet arra, hogy folytatódott a korábbi tendencia, ti. a súlyozott relatív szórás nagysága lényegesen nem változott, vagyis folytatódott a területi különbségek kiegyenlítése annak ellenére, hogy a nemzeti GDP mértéke nem emelkedett jelentős mértékben a korábbi évek jövedelmi adataihoz, illetve az uniós átlaghoz viszonyítva. Finnország esetében megjegyzendő, hogy az 1999 évi GDP/fő adatai alapján elérte az indexált EU-átlagot. Dánia esetében is megállapítható, hogy a földrajzi, gazdasági és társadalmi egyenlítőtlenségi mutatók által kifejezett, számszerűsített eredmények és hatások mérsékeltek a regionális különbségeket, ti. fokozódott a gazdasági és szociális kohézió.

A regionális egyenlítőtlenség mérésére irányuló észak-európai kutatási módszertan, valamint az EU-ban alkalmazott vizsgálati módszerek összeegyeztethetők.

A regionális egyenlítőtlenségi mutatók leképezhetők az északi régiókra, ez utóbbiakra alkalmazott demográfiai, társadalmi és gazdasági mutatók számszerűsíthető értékeire.

A regionális egyenlítőtlenségi indikátorok, kiváltképpen a piacokhoz és az infrastrukturális ellátottsághoz történő hozzáférés fizikai mutatói olyan specifikus tényezőkkel kapcsolatosak, melyek alapján újabb paramétereken keresztül mérhető a regionális folyamatok elrehaladottsága Észak-Európában.

A hozzáférési indikátorok mutatják, hogy az északi országok – hagyományosan periférikusnak tekintett – régiói valóban a központi fekvésű térségektől távol eső vidéki területekkel azonosíthatók-e a hozzáférést lehetővé tevő, rendelkezésre álló regionális infrastrukturális tényezők függvényében.

Az EU Bizottsága által javasolt indikátorok szerves részét alkotják a közösségi szintű regionális politikára irányuló mérések módszertannak. A Bizottság által javasolt indikátorok alkalmasak arra, hogy mutassák az adott – a strukturális támogatásokra

jogosult – régiók területén, a Strukturális Alapok transfereinek hatása által generált, változások mennyiségi és minőségi jellemzőit.

Az említett mutatók alkalmazása segíti a valósághoz statisztikák megalkotását a régiókat lefedő összehasonlítások esetében, valamint átfogó képet lehet ezáltal nyerni a támogatási programok és projektek hatásairól.

A nemzetközi, európai közösségi, nemzeti és északi együttműködési forrásokból finanszírozott fejlesztési programok egyúttal rávilágítanak a nemzetköziesedés folyamatában részt vevő régiók intézményi szereplőinek összetételére, hatáskörére.

A szereplőkkel kapcsolatos elemzések tekintetében, alkalmazható módszertanként jelenik meg a program- és projektszintű megközelítés. Program- és projektszinten megemlíthetők pl. az INTERREG-Kezdeményezések.

Az északi államok mind a nemzeti fejlesztési politikákban, mind a helyi, regionális és szubregionális együttműködés vonatkozásában, Magyarország esetében, egy új kutatási stratégia megalkotásához járulhatnak hozzá.

Az északi kooperáció gyakorlata, megvalósított vívmányai kijelölték azt az irányt, melynek mentén felülvizsgálhatók a közép-kelet-európai együttműködési formákban tartósan mutatkozó strukturális hiányosságok, a hatékony intézményi működőképességet, érdekérvényesítést akadályozó, elégtelen mértékű szervezeti, humán-erőforrás-, pénzügyi kapacitások kezelésére irányuló, korábbi kutatások eredményei. Az együttműködés átvehető elemei kapcsán érdemes leszögezni, hogy az Északi Útleveleunió példája igazolja, hogy az EU egy olyan együttműködés vívmányát fogadta el, amely immár öt évtizede, 5 országra kiterjedően, a gyakorlatban is működőképesnek bizonyult. Amennyiben Magyarország és a többi érintett állam, szubregionális együttműködés keretén belül kíván eredményeket elérni és azokat az EU döntéshozóival elfogadtatni, akkor tanácsos továbbfejleszteni a kiválasztott kelet-közép-európai együttműködés formát az Északi Tanács és az Északi Miniszteri Tanács mintájára.

Az északi lapp kisebbség példája igazolja, hogy egy kormányközi együttműködés keretében, a kisebbségek érdekeit szolgáló célok eredményesen valósíthatók meg; e célok hosszú távú pénzügyi fenntartásába EU-támogatások vonhatók be.

A lapp példa nem csak azt mutatja, hogy Svédország, Norvégia és Finnország területén élő, anyanyelvi kisebbség érdekeinek képviselete mennyire hatékonyan működik az északi együttműködés keretében. Különböző lapp intézmények a svéd és a finn EU-csatlakozás után, illetve a 2000 és 2006 közötti programozási időszakban nem csupán a Strukturális Alapok forrásaiból és központi pénzügyi támogatásokból részesedtek, hanem a Közöségi Kezdeményezésekkel finanszírozott programokra is sikeresen pályáztak (kulturális hagyományok megőrzését, az anyanyelv ápolását célzó képzési és oktatási projektek).

A különböző partnerségi formákhoz köthető északi gyakorlat számos elemét összeegyeztethető olyan európai közösségi követelményekkel, melyek alkalmazása a hazai nemzeti politikákra nézve is kötelező.

A magyar EU-csatlakozás szempontjából lényeges olyan – elsősorban a Strukturális Alapok forrásainak felhasználását érintő – európai közösségi alapelvek gyakorlati érvényesítése, mint pl. a partnerség és szubszidiaritás. Ebben a tekintetben az északi országok több mint 50 évre visszavezethető gyakorlattal rendelkeznek.

Az északi országoknak, a partnerségi formák kiépítésében szerzett, tapasztalatait Magyarország, a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap által finanszírozott támogatási programokhoz, fejlesztési projektekhez kapcsolódó intézmények továbbfejlesztése, valamint az integrált helyi és átfogó regionális fejlesztési stratégiák kialakítása, illetve végrehajtása folyamatában megkövetelt partnerségi együttműködés területén alkalmazhatja.

A közösségi források felhasználását többek között a társadalmi szervezetek közreműködését is felölelő funkciók érvényesítéséhez (tervezés, programozás) is köti az Európai Bizottság. A társadalmi partnerség, civil együttműködés követelményeit az INTERREG- és a LEADER+ programok pályázati felhívásaiban is előírja a Bizottság; e

programok részletesebb elemzésével szintén lehet•ségünk nyílik arra, hogy a releváns északi tapasztalatokat hasznosítsuk.

A regionális politikával kapcsolatos finn és svéd tapasztalatok, az eltér• hazai – NFT-típusú – intézményi és támogatási rendszer ellenére, adaptálhatók.

A svéd és a finn regionális, illetve helyi intézmények a csatlakozást követ• 5 évben komoly adminisztratív, pénzügyi és technikai hiányosságok kiküszöbölése útján tudták felhasználni a Strukturális Alapok forrásait. Az északi tapasztalatokat az alábbi területeken érdemes közelebb•l megvizsgálni:

- § A regionális partnerségek összetétele, m•ködése (tanácsadás, monitoring szerep, intézményfejlesztés)
- § A regionális fejlesztési programok megalkotása és végrehajtása, különös tekintettel a partnerség elvére, valamint a munkahely-teremtésre irányuló politikára
- § A régiók által összeállított programozási dokumentumokban megfogalmazott regionális hálózati kapcsolatépítés („linkage”, „networking ”)
- § A pénzügyi kötelezettségvállalással és kifizetésekkel kapcsolatos gyakorlat
- § A nemzeti együtt-finanszírozással foglalkozó központi hatóságok jogosítványai

A további kutatási irányokkal kapcsolatban, a disszertációban alkalmazott módszertannal és kutatási eredményekkel egy új kutatási sttárégiai programhoz kívánok hozzájárulni. Az akadémiai kutatások számára kiemelend•k a dolgozatnak – a határon túli magyar anyanyelv• kisebbséggel kapcsolatban tett – megfigyelései. Ebben a pontban aláhúzendó az északi országok, korábban említett, lapp kisebbségének a helyzete. A lappok példáján bemutatott – EU-támogatásokat is eredményesen felhasználó – intézményesített együttm•ködés közelebbi elemzését javasoltam az MTA Társadalomkutató Központja és az Európa Intézet által szervezett „Nemzetegyesítés és az európai uniós csatlakozás, regionális és nemzeti integrációs folyamatok ” elnevezés• konferencián.

A hazai regionális politika vonatkozásában, a Nemzeti Fejlesztési Terv Program-kiegészít• Dokumentumainak elfogadása, továbbá a 2007-t•l kezd•d• új programozási

időszak az EU-ban, újabb tudományos szempontok megalkotását, interdiszciplináris módszertani megközelítést kíván a hazai kutatási közösségtől, amihez elméleti és gyakorlati segítséget adhatnak a dolgozatban közölt – az északi országok regionális politikáira irányuló – mérések eredményei. A dolgozat egyes fejezetei felhasználhatók mind az akadémiai kutatások számára, mind a regionális politika projekt- és programszinten működő szereplői számára. A dolgozat – program- és projekt szintű mérésével kapcsolatos – megállapításai több vonatkozásban segíthetik az NFT Operatív Programok Monitoring Bizottságainak munkáját.

Végezetül, a dolgozatot angol nyelvre szándékozom lefordítani; illetve az akadémiai kutatásokhoz, valamint a kormányzati intézmények értékelési és monitoring tevékenységéhez történő kapcsolódással párhuzamosan, az északi országok regionális politikáit felölelő nemzetközi kutatási projektben kívánok részt venni.

Függelék

1. táblázat. Az 1. és 2. célkitűzésből támogatott programok Finnországban, Dániában és Svédországban

| Ország | Célkitűzés | Teljes összeg 2000-2006 között (millió euró) | EU-hozzájárulás mértéke (millió euró) |
|------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------|
| Finnország | Észak-Finnország Első Célkitűzés Program | 1.053 | 321.4 |
| Finnország | Kelet-Finnország Első Célkitűzés Program | 2.558.6 | 626.6 |
| Svédország | Észak-Norrland Első Célkitűzés Program | 1.040.6 | 391.4 |
| Svédország | Dél-Skogslän Első Célkitűzés Program | 1.008.6 | 356.6 |
| Dánia | Dánia Második Célkitűzés Program | 617 | 189 |
| Finnország | Dél-Finnország Második Célkitűzés Program | 994.1 | 218.3 |
| Finnország | Nyugat-Finnország Második Célkitűzés Program | 1.306.6 | 284.1 |
| Finnország | • land-szigetek Második Célkitűzés Program | 22.3 | 4.6 |
| Svédország | Északi Régió Második Célkitűzés Program | 628.9 | 185 |
| Svédország | Déli Régió Második Célkitűzés Program | 320.2 | 83.5 |
| Svédország | Nyugati Régió Második Célkitűzés Program | 430.7 | 124.5 |
| Svédország | Szigetek Régió Második Célkitűzés Program | 101.1 | 30 |

Forrás: Hallgeir [2002] 54-65. o.

Az északi államoknak a Közöségi Kezdeményezések•1 finanszírozott programokból történ• részesedése:

2. táblázat. Dánia, Finnország és Svédország részesedése a Közöségi Kezdeményezések programjaiból 2000-2006 között

| Program | Dánia | Finnország | Svédország |
|---------------|-------|------------|------------|
| INTERREG III. | 34* | 129 | 163.7 |
| URBAN II. | 5.3 | 5.3 | 5.3 |
| LEADER+ | 17 | 55.4 | 40.5 |
| EQUAL | 29.9 | 72.3 | 86.2 |
| Összesen | 86.2 | 262 | 295.7 |

Forrás: Hallgeir [2002] 68. o.

*millió euró

3. táblázat. Az észak-európai országok regionális politikái mérésével kapcsolatos módszertan I.

| Az északi nemzeti és EU regionális politikai területek indikátorai | | | | | | | |
|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Indikátorok | Népes-ség száma 2000-ben (1000 f•) | Terület (km2) | Néps•r•ség (lakos/km2) | Össznépes-ség változása éves átlagban (%) 1995-2000 | Nettó migráció éves átlagban (%) 1995-2000 | Munkanélkü-liségi ráta alakulása éves átlagban (%) 1998-2000 Munkanélkü-liség 2001-ben (%) | Változtás a foglalkoztatott-ságban (%) 1994-1999 |
| Felölelt területek | § Nemzeti regionális politikák által támogatott célterületek* § EU regionális politikai területek (1. és 2. Célterületek) § INTERREG III.A területek | | | | | | |

* beleértve Norvégiát, Izlandot és a strukturális támogatásoktól eles• svéd, finn és dán régiókat

Forrás: Hallgeir [2002] 92-96. o.

4. táblázat. Az észak-európai országok regionális politikái mérésével kapcsolatos módszertan II.

| Az északi régiók demográfiai indikátorai | | | | | |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Ország | Népesség száma 2001- ben (ezer f•) | Össznépesség változása személyeként éves átlagban (f•) 1995- 2000 | Össznépesség változása/ 1000 lakos éves átlagban (%) 1995- 2000 | Természetes változás/ 1000 lakos éves átlagban (%) 1995- 2000 | Nettó migráció/ 1000 lakos éves átlagban (%) 1995- 2000 |

Forrás: Hallgeir 2002: 98-100. o.

5. táblázat. Az észak-európai országok regionális politikái mérésével kapcsolatos módszertan III.

| Az északi régiók gazdasági indikátorai | | | | |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| Ország | Népesség 2000-ben (1000 f•) | § Foglalkoztatottság mértékének változása (%) 1994-1999 § Foglalkoztatottság 1999-ben | § Munkanélküliségi ráta változása (%) 1995-2000 § Munknélküliségi ráta 2001-ben | GDP/f• PPS 1999, EU15=100 |

Forrás: Hallgeir 2002: 102-104. o.

6. táblázat. Nemzeti regionális politikai támogatásokat felöl• területek számszer•síthet• mutatói az egyenl•tlenségi indikátorok alapján

| Terület (km2)/ népesség száma 2001-ben (ezer f•) | Össznépesség változása éves átlagban (%) 1995-2000 FI * | Nettó migráció/ 1000 lakos éves átlagban (%) 1995-2000 GI ** | Foglalkoztatottság mértékének változása (%) 1994-1999 TI *** | Munkanélküliségi ráta változása (%) 1998-2000 TI <hr/> Munkanélküliségi ráta 2001-ben (%) TI |
|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 'A támogatási terület: 214.600 / 400.000 | -11.6 | -7.0 | -5.1 | 11.2 <hr/> 7.8 |
| 'B támogatási terület: 67. 500 / 1. 015700 | -6.9 | -4.4 | -2.1 | 9.1 <hr/> 6.5 |

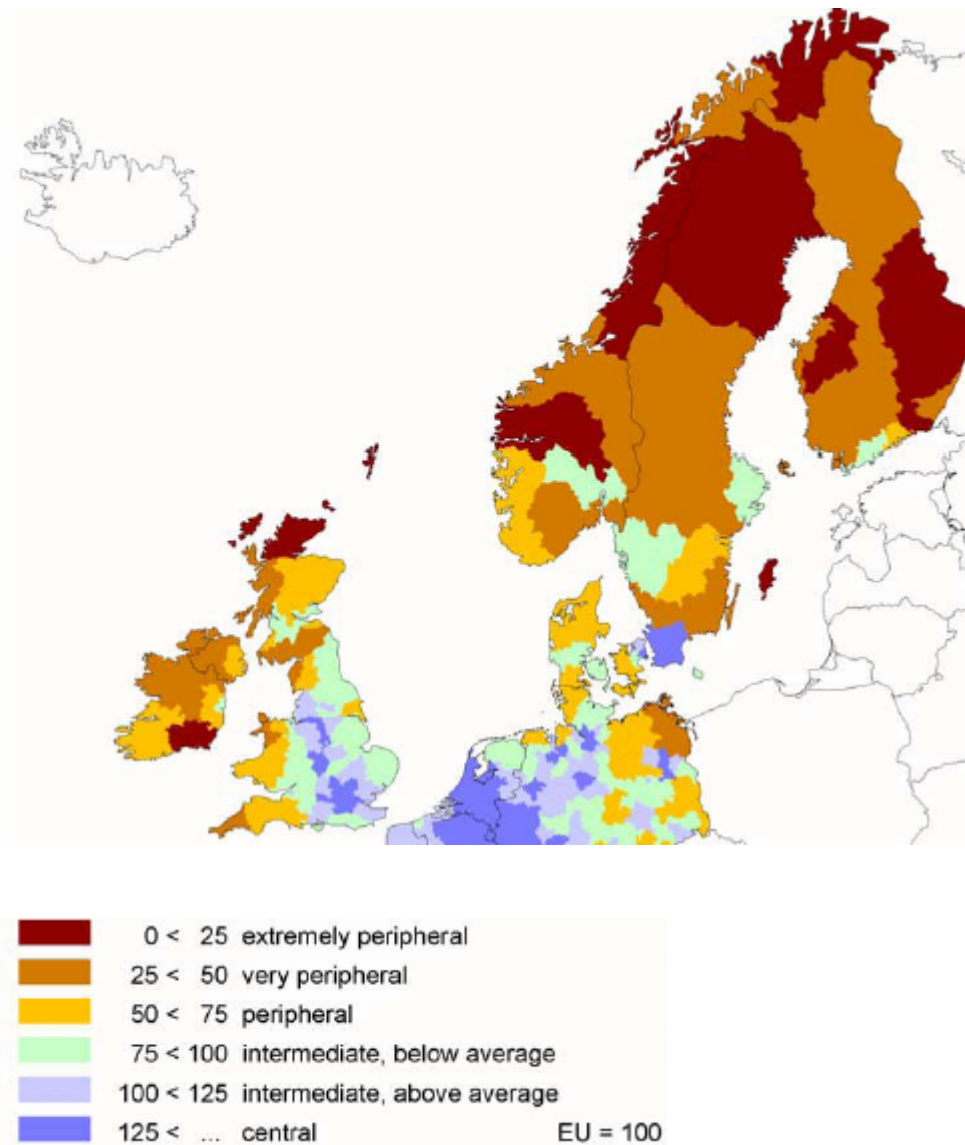
Forrás: Hallgeir [2002] 92-93. o.

* FI = Fizikai egyenl•tlenségi indikátorok

** GI = Gazdasági egyenl•tlenségi indikátorok

*** TI = Társadalmi egyenl•tlenségi indikátorok (Wishlade és Yuill [1997] alapján)

1. ábra. Az északi régiók mutatói a közlekedési módokkal kapcsolatos hozzáférés alapján



Forrás: Spiekermann – Neubauer [2002] 25. o.

Hivatkozások jegyzéke

Aalbu, Hallgeir (szerk.): Regional Development in the Nordic Countries 2002, NORDREGIO Report 2002:2 Stockholm 2002.

Accession Partnership. Hungary. The European Commission, 1998.

Andersson, Jan A.: Idé & Verklighet. Föreningarna Norden genom 70 år. Stockholm, 1991.

Andersson, Jan A.: Nordiskt samarbete: Aktörer, Idéer och organisering 1919-53, Lund Political Studies, Lund, 1994.

The Enlargement of the European Union. Reports on the Experiences made by the Associations of Local and Regional Authorities In Austria, Finland and Sweden.

Andrén, Nils: Norden and a New European Security Order. In: Bo Huldt and Gunilla Herolf (szerk.): Towards a New Security Order. The 1990-91 Yearbook. The Swedish Institute of International Affairs, Stockholm, 1991.

Bajtay Péter: Coming In From The Cold? The Nordic Periphery's Road Into The European Centre Hungarian Institute of International Affairs Polic Paper Series No.8. Budapest, 1994.

Bajtay Péter: Szuverenitás, Kisállamiság és regionalizmus Észak-Európában, BIGIS Közlemények 2., Budapest, 1994.

Boje, Thomas P., Hort, Sven E. Olsson (szerk.): Scandinavia In a New Europe, Scandinavian University Press, Oslo, 1993.

Christoffersen, H. – Hastrup, B.: „Grundtræk i den skandinaviske model”, In: Økonovni og politik 57, 1983.

Clement, Keith-Hansen, Malin (szerk.): Sustainable regional development in the Nordic countries, NORDREGIO 2001, Stockholm 2001.

The Comparison of Finnish and Swedish Objective 6 Programmes. European Commission, 1999.

Regulation (EC) [1999] No. 1266/1999, 1267/1999, 1268/1999.

Eliassen, Finn-Einar, Mikkelsen, Jørgen és Paulsen, Bjørn: Regional integration in Early Modern Scandinavia Odense Universitetsforlag, Odense University Press, Odense, 2001.

Európai Tükör M•helytanulmányok 86.-Kutatások az integrációérettség témaköréb•l

BKÁE ETOK, MEH ISM, Budapest 2002.

European Commission [2001]: Working Paper 3. Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology, European Commission, Brussels, 2000.

Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its people and its territory. Second report on economic and social cohesion, Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, Brussels, 2001.

Etzioni, Amitai: Political Unification. Chapter 6: A Stable Union: The Nordic Associational Web. Holt, Rinehart and Winston, 1965.

Flamm László: The Nordic Cooperation – Lessons for Hungary In: *Internatum Newsletter*, EU Notes – Special Edition 7-9 / 1999. Aleksanteri Institute, Helsinki, 1999.

Flamm László: Az integrációs folyamatok intézményesítése Skandináviában – Intézményfejlesztés Magyarországon In: *európai tükrök M•helytanulmányok* 86. BKÁE Európai Tanulmányi és Oktatási Központ. Budapest, 2002.

Forman Balázs: Az Európai Unió Strukturális és El•csatlakozási Alapjai, INTERPRESS Külkereskedelmi Kft, Budapest, 2003

Frihetens känsla: Nordens betydelse för Europa, Helsingfors, 1992.

Gallai Sándor: A skandináv modell. Nemzeti utak és az európai integráció, Aula Kiadó, Budapest, 1998.

Gergó Zsuzsanna, *Szilágyi* István (szerk): Gazdasági-szociális kohézió és strukturális politika az Európai Unióban) Veszprémi Egyetem Társadalomtudományok és Európai Tanulmányok Tanszék, Veszprém, 2002.

Gidlund, Janerik: Nordic Bifurcation in Post-Wall Europe, In: *Gidlund*, Janerik – *Jerneck*, Magnus (red.): Differing Eurogames for Nordic Territories, Norstedts Juridik, Stockholm.

Gjertsen, Arild: The Norwegian Cases – Partnerships Out of Step? The Regional Level Under Pressure, In: Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic states, NORDEGIO Report 2002:6, Stockholm, 2002.

Gusatvsson, Harald: Nordens historia. En europisk region under 1200 år, Studentlitteratur Lund, 1997.

Gren, Jörgen: The New Regionalism in the EU, The Swedish Institute for Regional Research, Göteborg, 1999.

Halkier, Henrik –*Flockhart*, John: The Danish Cases – Bottom-up initiatives between regional and national environments In: Partnership Responses – Regional Governance

in the Nordic states, NORDEGIO Report 2002:6, Stockholm, 2002.

Halkier, Henrik: Danish Regions and the Europeanization of Regional Policy European Studies, European Research Unit, Aalborg University Aalborg, 1998.

Hansen, Lene-Ole Wæver (ed): European integration and national identity. The challenge of the Nordic states, Routledge, London and New York, 2002.

Hargita Árpádné: Az Európai Unió új tagállamainak csatlakozási tapasztalatai, Euration, Budapest, 1996.

Hooge, Liesbeth – Marks, Gary: Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance, Clarendon Press, Oxford, 1996.

Hooge, Liesbeth – Marks, Gary: Multi-Level Governance and European Integration, Rowman & Littlefield Publishers, Inc. Lanham-Boulder, New York, Oxford, 2001.

Inotai András: Az új regionalizmus a világgazdaságban, Külgazdaság, XXXVIII évfolyam, Budapest, 1994.

The INTERREG III B Northern Periphery Programme. Practical Guide for Project Management, Northern Periphery Programme Secretariat, Copenhagen, 2004.

Johansson, Jonas: EU, kommunerna och regional mobilisering In: Karl Magnus Johansson (red.): Sverige i EU, SNS Förlag, Stockholm, 1999.

John, Brian S.: Scandinavia, London and New York, 1984.

Kalanovics János: Észak-Európa. Enyhülés és együttműködés, Magyar Külügyi Intézet, Budapest, 1981.

Keating, Michael – Jones, B.: Regions in the European Community. London 1985.

Keating, Michael – Hooghe, Liesbeth: By-passing the nation state? Regions and the EU policy process. In: Jeremy Richardson (red.): European Union: Power and Policy-Making, Routledge, London, 1996.

Kengyel Ákos: Az Európai Unió regionális politikája, Aula Kiadó, Budapest, 2002.

Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): Az Európai Unió politikái, Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

Az Európai Bizottság 2000. évi jelentése Magyarország elmaradásáról. In: Külpolitika 2000. 3-4.sz.

Lemberg, Kai: National, Regional and Local Planning, In: Erik Allardt, Nils Andrén, Frantz Wendt, Folmer Wisti (ed.): Nordic Democracy, Det Danske Selskab, Copenhagen, 1981.

Lévai Imre: A Kalabriai Uniótól az Északi Útlevelel Unióig, *Európa Tükör* 1997. II. évfolyam 6.szám.

Lévai Imre: Az északi együttműködés az Európai Unió migrációs rendszerében. Újabb szempontok az EU-konform bevándorlási és menedékpolitika kialakításához, MTA Politikai Tudományok Intézete, Európai Tanulmányok 4. Budapest, 2000.

Lindeborg, L.: Regionalt samarbete i Europa. ERU Rapport 87, 1995.

Lundquist-Lundgren: Integrationen i Väst-Europa. Stockholm, 1974.

Miles, Lee (ed.): The European Union and the Nordic Countries London and New York, 1996.

Nagy Sándor Gyula – Trombitás Zoltán: Kulcs a sikeres EU-pályázatokhoz EU Munkacsoport, Budapest 2004.

Népszabadság 1999. június 9.

Neumann, Iver B: Hvad skjedde med Norden? Cappelen Forlag a.s. 1992.

Nordic Co-operation in a New Era Nordic Council, Nordic Council of Ministers, 1995.

Nordiska samarbetsavtal 1997, Nordiska Rådet och Nordiska Ministerrådet, Stockholm, 1997.

Om samtykke til ratifikasjon Justis- og politidedepartementet St prp nr. 42. Kap.4., Oslo, 1997.

Østergård, Uffe: The Nordic countries: Roots of Early Attempts In: Regional Cooperation and the European Integration Process Hungarian Institute of International Affairs Budapest, 1996.

Preliminary report on Nordic-related research activities at the Hungarian Institute of International Affairs (HIIA), HIIA, Budapest, 1998.

Urkuti György: Észak-Európa – A globalizáció egyik nyertese? In: BIGIS Közlemények 6. Budapest, 1998.

Perko, Susanna: Nordic-Baltic Region in Transition. New Actors, New Issues, New Perspectives. Research Report No. 75. Tampere Peace Research Institute, Tampere, 1996.

Schürmann, C., Spiekermann, K., Wegener, M.: Accessibility Indicators, Berichte aus dem Institut für Raumplanung 39, Dortmund, IRPUD, 1997.

Shut, C.M. – de Vet, B.: Regional indicators for the allocation of the Structural Funds Objective 1 regions Statistics Netherlands, Division of Macro-economic Statistics and Dissemination, National accounts department, Voorburg, 2002.

Spiekermann, Klaus – Neubauer, Jörg: European Accessibility and Peripherality: Concepts, Models and Indicators, NORDREGIO Working Paper 2002:9

Statistics in focus, general statistics, theme 1-1/2002. Regional gross Domestic Product in the European Union 1999.

Statistics in focus, Economy and Finance Theme 2 – 32/2002 Prices and Purchasing Power Parities. Eurostat, European Communities, 2002.

Stråth, Bo: Den nordiska modellen, Nordisk Tidskrift 1/1993

Ståhlberg, Krister (szerk): The Nordic Countries and Europe II. Social Sciences Nord 2001:23, Copenhagen 2001.

Third Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Brussels, 2004.

Törnquist, Gunnar: Renässans för regioner, SNS Förlag Stockholm, 1998.

Virkkala, Seija: The Finnish Cases – Combining top-down and bottom up Partnership formation, In: Partnership Responses – Regional Governance in the Nordic states, NORDEGIO Report 2002:6, Stockholm, 2002.

Wendt, Frantz: Nordic Council and Co-operation in Scandinavia Copenhagen, 1959.

Wishlade, Fiona és *Yuill*, Douglas: Measuring disparities for area designation purposes: Issues for the European Union, Regional and Industrial Policy Research Paper, European Policy Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, Nr. 24. June 1997.

Zorgbibe, Charles: Les Etats-Unis Scandinaves. Editions Pedone, Paris, 1968.